Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)

20 mei 2015

Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) zoals gepubliceerd op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 8 mei 2015. Dit document is op 20 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Over dit onderzoek

Verantwoordingsdag

Op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) verantwoorden ministers zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten zekerheid geven dat het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld en dat bij de besteding de wet- en regelgeving is nageleefd.
De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de verantwoording van de ministers en presenteert de resultaten daarvan ook op Verantwoordingsdag.

Verantwoordingsonderzoek

Bij het jaarlijks verantwoordingsonderzoek kijken we zowel naar de kwaliteit van de jaarverslagen als naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. Het verantwoordingsonderzoek is een wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Op basis van de jaarverslagen en ons onderzoek kan de het parlement na Verantwoordingsdag met het kabinet in gesprek over wat er terecht is gekomen van de plannen die ruim anderhalf jaar ervoor – op Prinsjesdag - aan het parlement zijn gepresenteerd. Als alles goed is kunnen de Staten-Generaal vervolgens decharge verlenen aan de ministers: de ministers worden dan ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Meer informatie over het verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. Daar vindt u ook alle resultaten van het verantwoordingsonderzoek, over dit begrotingshoofdstuk en over de andere begrotingshoofdstukken.

Ministerie van IenM 2014

Dit zijn de resultaten van het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2014 bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). We presenteren:

- de hoofdpunten uit ons onderzoek
- onze bevindingen en oordelen over:
  - de beleidsresultaten
  - de bedrijfsvoering
  - de financiële informatie.

Als achtergrondinformatie nemen we eerst de belangrijkste ontwikkelingen bij het ministerie en enkele kengetallen op.

Inhoud

1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van IenM

Beveiligingslek bij kerndepartement, terwijl Rijkswaterstaat soortgelijke ICT-problemen inmiddels aanpakt

Bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu spelen de nodige risico's op het gebied van ICT. Met name de beveiliging van ICT-systemen bij het kerndepartement is nog onvoldoende geregeld. Vorig jaar zagen wij vooral bij Rijkswaterstaat risico's, omdat belangrijke infrastructuur niet goed beveiligd was tegen cybercrime. Dit jaar constateren wij dat Rijkswaterstaat inmiddels voortvarend bezig is en op schema ligt met het oplossen van deze problemen. De eerste beveiligingsmaatregelen zijn getroffen. Binnen het kerndepartement worden de problemen minder doortastend aangepakt. Doordat de veiligheidsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen is een beveiligingslek ontstaan in het financiële systeem van het ministerie. Wij bevelen de minister van IenM aan om de risico's actiever naar een aanvaardbaar niveau te laten brengen, en daarbij te leren van de aanpak van Rijkswaterstaat.

Verder besteden we in dit verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu nog aandacht aan:

- Programma 'Beter Benutten' moet zich nog bewijzen
- Rijk kijkt onvoldoende naar alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-) elektrische auto's.
- Rijkswaterstaat kan regierol versterken door interne deskundigheid en zicht op kwaliteit van bouwprojecten te verbeteren.
- Opbrengst veiling CO2 emissierechten rechtmatig, maar opbrengst blijft achter.

Belangrijkste oordelen 2014

- Oordelen beleidsinformatie: de onderzochte beleidsinformatie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Oordeel bedrijfsvoering: 6 onvolkomenheden.
- Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: fouten in de uitgaven en ontvangsten

Toename van ICT problemen bij IenM

Bij het Ministerie van IenM constateren wij dit jaar een toename van problemen op het terrein van informatiebeveiliging, waarvan wij er drie als onvolkomenheid hebben aangemerkt. Sinds 2011 constateren wij bij zowel het kerndepartement als Rijkswaterstaat problemen met de informatiebeveiliging. Dit levert risico's op voor de beveiliging van onder meer bruggen, wegen en sluizen, bijvoorbeeld tegen hackers. Tevens bestaat bijvoorbeeld het risico dat privacygevoelige informatie op straat komt te liggen. In 2014 is hier een ICT-probleem bijgekomen, dat wij eveneens als onvolkomenheid hebben aangemerkt. Het gebrek aan maatregelen om de informatiebeveiliging bij het kerndepartement op orde te brengen, heeft geleid tot problemen met het financiële systeem van het ministerie. Hierdoor bestaat het risico dat onterechte betalingen zijn uitgevoerd, die niet meer te traceren zijn.
Tenslotte vragen wij dit jaar aandacht voor het ontbreken van voldoende ICT-deskundigheid bij Rijkswaterstaat en bij de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport voor de ICT-aanpak op de lange termijn.

Rijkswaterstaat pakt ICT-problemen en het ontbreken van ICT-deskundigheid aan

De afgelopen jaren zagen wij bij Rijkswaterstaat grote risico's op het gebied van de beveiliging van vitale infrastructuur, zoals bruggen, wegen en sluizen. Dit jaar constateren wij dat Rijkswaterstaat voortvarend bezig is met de ICT-beveiliging van de infrastructuur en zich bewust is van het belang van informatiebeveiliging. De meest risicovolle systemen, namelijk de waterkeringen, lijken voor een belangrijk deel adequaat beveiligd. We kunnen echter nog niet vaststellen of alle genomen maatregelen werken en of dit in de praktijk leidt tot betere beveiliging. Voor 2015 en 2016 staat de beveiliging van de hoofdwegen en hoofdvaarwegen gepland. Hiervoor zijn nog geen maatregelen getroffen. Rijkswaterstaat is zich daarbij bovendien bewust zelf niet voldoende ICT-kennis in huis te hebben om haar taken te kunnen vervullen. Om deze reden is Rijkswaterstaat begonnen met het extern werven van ICT-

personeel. Hierdoor moeten de kennishiaten binnen de organisatie permanent worden opgelost.

Ook de ILT werkt hard aan implementatie nieuwe ICT-systemen
Vorig jaar constateerden wij dat de ICT-systemen binnen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) slecht geïntegreerd waren, onder andere als gevolg van de fusie van de Inspectie Verkeer & Waterstaat en de VROM-Inspectie in 2012. Net als Rijkswaterstaat is de ILT inmiddels op de goede weg met het oplossen van de ICT-problemen. Een nieuw ICT-systeem wordt op dit moment geïmplementeerd.

Kerndepartement blijft achter in de aanpak van ICT-beveiliging, met beveiligingslek in het financiële systeem als gevolg
Sinds 2011 wijzen wij de minister van IenM op gebreken in de beveiliging van de ICT-systemen. Terwijl de ILT en Rijkswaterstaat vaart maken met verbeteringen in hun ICT, worden de ICT-problemen binnen het kerndepartement minder doortastend aangepakt.
Door het uitblijven van maatregelen om de beveiligingsproblemen op te lossen bestaat bijvoorbeeld het risico dat via lekken in de financiële systemen onterechte betalingen gedaan kunnen worden. Andere risico's zijn bijvoorbeeld dat privacygevoelige gegevens op straat komen te liggen of dat mensen onterecht toegang krijgen tot beveiligde gebouwen van het Rijk.
In 2014 zijn risicoanalyses gemaakt voor de belangrijkste ICT-systemen, maar vooralsnog zijn de noodzakelijke maatregelen niet getroffen.
Doordat de maatregelen niet tijdig zijn getroffen zijn problemen ontstaan met het financiële systeem van het ministerie. Medewerkers van een externe beheerder hadden te ruime rechten gekregen om in het systeem transacties door te voeren, zoals het doen van betalingen. Hierdoor bestaat het risico dat onterechte betalingen zijn verricht, die door het ministerie moeilijk te traceren zijn. Overigens heeft de Auditdienst niet kunnen vaststellen dat dit soort betalingen plaats hebben gevonden.
Hoewel wij nu al voor het vierde jaar op rij aandacht vragen voor de problemen met de beveiliging van ICT-systemen, zien wij bij het kerndepartement nog steeds onvoldoende urgentie. Hierdoor wordt te weinig actie ondernomen.

- Zie onvolkomenheid IenM nog niet klaar met beveiliging van haar ICT-systemen
- Zie onvolkomenheid beveiliging van de hoofdwatersystemen bijna opgelost, hoofdwegen en hoofdvaarwegen moeten nog starten
- Zie onvolkomenheid onvoldoende regie op externe beheerder van het financiële systeem

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

We bevelen de minister van IenM aan erop toe te zien dat de problemen rond de ICT-beveiliging volgend jaar actief worden opgepakt en dat maatregelen met zichtbare effecten worden getroffen. Hierbij hoort een actieve rol van de leiding van het departement en in het bijzonder van de Chief Information Officer (CIO). De CIO kan de regie voeren over een samenhangende oplossing voor alle ICT-problemen bij het ministerie en kan bovendien meer aansluiting zoeken bij Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport, die vooralsnog een succesvollere aanpak hebben weten op te zetten.

Reactie van de minister

De minister van IenM heeft op 24 april 2015 mede namens de staatssecretaris op ons rapport gereageerd. De minister geeft in haar reactie aan dat het kerndepartement de ICT-systemen met meer urgentie gaat beveiligen. Hierbij wordt voorrang gegeven aan de meest kritieke systemen. De minister neemt onze aanbeveling over om de CIO de regie te laten voeren over een samenhangende oplossing voor alle ICT-systemen bij het ministerie.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben de reactie van de minister van IenM opgenomen bij de betreffende onderdelen in ons rapport. De minister neemt 15 van de 18 aanbevelingen over. Bij drie reacties van de minister hebben wij een nawoord opgenomen. Een nawoord nemen wij op bij de twee casussen in het hoofdstuk beleidsresultaten en in het hoofdstuk over bedrijfsvoering bij de reactie van de minister over de regierol van Rijkswaterstaat.

- Zie Programma ‘Beter Benutten’ moet zich nog bewijzen
- Zie Rijk kijkt onvoldoende naar alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-)elektrische auto’s
- Zie Rijkswaterstaat kan regierol versterken door interne deskundigheid en zicht op kwaliteit van bouwprojecten te verbeteren

2 Kengetallen en ontwikkelingen IenM

2.1 Kengetallen

In onderstaand overzicht schetsen we het departement in cijfers. Wat waren de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en het aantal fte in 2014, in vergelijking tot 2013 en 2012. Het valt op dat de verplichtingen en uitgaven in 2013 met respectievelijk 4% en 6% zijn gedaald maar in 2014 stabiliseren. Opvallend zijn ook de hogere ontvangsten in 2013 en 2014, ten opzichte van 2012. Dit komt door de ontvangsten uit de veiling van CO_2 emissierechten.

Ministerie van IenM in cijfers (bedragen in euro's)



** Bron: P-Direkt

2.2 Ontwikkelingen

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 'zet in op leefbaarheid en bereikbaarheid, met een vlotte doorstroming in een goed ingerichte, schone en veilige omgeving'.

Om dit te bereiken heeft de minister van IenM verschillende prioriteiten benoemd, onder meer:

- Deltabeslissingen (relatie met Deltafonds);
- Klimaatbeleid;
- Bereikbaarheid (relatie met Infrastructuurfonds);
- Herziening Omgevingsrecht.

Deltabeslissingen
Op Prinsjesdag 2014 heeft de minister van IenM voorstellen voor vijf zogenoemde 'deltabeslissingen' aan de Tweede Kamer gedaan. Deze beslissingen zijn bepalend voor maatregelen op korte en lange termijn. Bij de deltabeslissing Waterveiligheid gaat het bijvoorbeeld om maatregelen die overstromingen voorkomen, zoals versterking van dijken, dammen en duinen en rivierverruiming. Maar het gaat ook om maatregelen die de gevolgen van overstromingen beperken via ruimtelijke inpassing of rampenbestrijding.
Het overgrote deel van de maatregelen die de rijksoverheid uit gaat voeren, zal gefinancierd worden uit het Deltafonds dat met ingang van 2013 is ingesteld. Vanaf 2015 zal ieder jaar gerapporteerd worden over de uitvoering van de deltabeslissingen.

Klimaatbeleid
In oktober 2013 heeft de staatsecretaris van IenM de Klimaatagenda aan de Tweede Kamer gezonden. Daarin is sprake van een gecombineerde aanpak door het zoveel mogelijk terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en het aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. De uitvoering van het Energieakkoord, dat in september 2013 is gesloten, moet een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Mobiliteit veroorzaakt circa 20% van de uitstoot van Nederlandse broeikasgassen. Mede daarom zijn stimuleringsmaatregelen van kracht om de aanschaf van zeer zuinige auto's te bevorderen.

Bereikbaarheid
Naast investeringen in de bereikbaarheid over de weg heeft IenM samen met andere overheden en het bedrijfsleven in 2011 het Programma Beter Benutten opgezet. Met de maatregelen uit dit programma beoogt men op andere dan gebruikelijke wijzen te komen tot vermindering van files. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen die het gedrag van automobilisten beïnvloeden en om de inzet van digitale verkeersinformatie. Het programma zou eindigen in 2014. Inmiddels is duidelijk dat er een vervolg zal komen.

Herziening Omgevingsrecht

In 2014 is het wetsvoorstel Omgevingswet bij de Tweede Kamer ingediend. Het doel van die wet is het omgevingsrecht te vereenvoudigen en doelmatiger te maken. Uiteindelijk zullen 24 bestaande wetten (bijvoorbeeld de Waterwet, de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet) geheel of grotendeels op gaan in de Omgevingswet.

Volkshuisvestelijk toezicht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport

Per 1 januari 2014 voert de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) namens de minister voor Wonen en Rijksdienst het zogenaamde 'volkshuisvestelijk' toezicht uit op de woningcorporaties. Het toezicht betreft een breed terrein. Het gaat niet alleen om toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, maar ook om de integriteit van medewerkers en bestuurders en het functioneren van de Raad van Toezicht. Het toezicht op de naleving van wet en regelgeving voert de ILT uit op basis van gegevens in het jaar- en volkshuisvestingsverslag en op basis van accountantsverklaringen. De ILT controleert bijvoorbeeld of activiteiten in het binnen- en buitenland, woningtoewijzing, sponsoring en de salariëring van bestuurders, raad van toezicht en raad van commissarissen volgens de regels verlopen. De toets leidt ertoe dat elke woningcorporatie een zogeheten 'individuele oordeelsbrief' ontvangt namens de minister van Wonen en Rijksdienst.

3 Beleidsresultaten Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. Jaarlijks doen wij bij een aantal ministeries ook casusonderzoek.
We gaan in op:

- de casus programma 'Beter Benutten'
- de casus (semi-)elektrische auto's

We geven een oordeel over: de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij 'Over dit onderzoek'.

3.1 Programma 'Beter Benutten' moet zich nog bewijzen

De minister van IenM wil samen met decentrale overheden en het bedrijfsleven door middel van innovatieve oplossingen de bereikbaarheid in Nederland verbeteren. Met het programma 'Beter Benutten' (artikel 14, begroting IenM) wil zij hiermee ervaring opdoen. Doel van het huidige programma is 20% minder files op specifieke punten. Het is lastig vast te stellen in welke mate het programma zijn doel bereikt. Dit komt:

- omdat de effectmeting beperkingen kent,
- omdat de gemeten effecten niet altijd aan het programma zijn toe te schrijven en
- omdat de minister niet de afname van de files meet, maar of het reistijdverlies vermindert.

De rapportage aan de Tweede Kamer over deze beperkingen én over de voortgang van het programma kan beter. Voor het vervolg van het programma herstelt de minister één van de problemen door vermindering van reistijdverlies na te streven in plaats van filevermindering.

Effectmeting programma heeft beperkingen

De minister van IenM wil samen met decentrale overheden en het bedrijfsleven door middel van innovaties de bereikbaarheid in Nederland verbeteren. Met dit doel is het programma 'Beter Benutten' opgezet. De minister wil met dit programma ervaring opdoen met innovatieve maatregelen. Voor dit programma stelt de minister van IenM tot en met 2023 in totaal 794 miljoen euro beschikbaar. Decentrale overheden en het bedrijfsleven dragen ten minste 300 miljoen euro bij. Het totale budget bedraagt circa 1,1 miljard euro.
Om te weten of het programma zijn doel bereikt (20% minder files op specifieke punten) houdt IenM op die punten bij hoeveel tijd een voertuig verliest ten opzichte van de normale doorstroom, de zogenaamde 'voertuigverliesuren'. Volgens een tussenmeting van IenM is het aantal 'voertuigverliesuren' als gevolg van het programma Beter Benutten met circa 9% (met marges: tussen 7 en 11%) verminderd (peildatum 1 oktober 2014).
De meting van de 'voertuigverliesuren' vinden we wel veelbelovend, maar wij plaatsen kanttekeningen bij de mate waarin het gemeten resultaat het gevolg is van het programma. Het resultaat is namelijk lastig alleen toe te schrijven aan het programma Beter Benutten. Bovendien is het onduidelijk of alle maatregelen tot minder voertuigverliesuren leiden. En tot slot meet IenM met de indicator 'voertuigverliesuren' niet of de files verminderen maar of het reistijdverlies afneemt.

Meting voertuigverliesuren veelbelovend

De meting van 'voertuigverliesuren' door IenM vinden we veelbelovend. IenM meet de doorstroom van de voertuigen en vergelijkt deze met de normale doorstroom op de weg (zogenaamde 'free flow'). De gemeten doorstroom past IenM aan door rekening te houden met ontwikkelingen of gebeurtenissen op de weg die gevolgen kunnen hebben voor de doorstroom. Zo corrigeert het ministerie de gemeten doorstroom voor ongelukken, minder verkeer door economische recessie of vertragingen door het weer. Op deze manier meet IenM of de doorstroom van voertuigen op de weg verandert.

Gemeten resultaat niet altijd toe te schrijven aan programma

Uit ons onderzoek blijkt dat het niet goed mogelijk is om de resultaten van de maatregelen geïsoleerd te beoordelen. Dit bemoeilijkt een beoordeling van de vraag of de inzet van rijksmiddelen doelmatig en doeltreffend is. Het is dan niet altijd vast te stellen of een eventuele vermindering in het aantal voertuigverliesuren is toe te schrijven aan de

maatregelen uit het programma 'Beter Benutten' of aan maatregelen op hetzelfde traject uit een ander beleidsprogramma. Twee voorbeelden:

- De maatregel 'Verkeersmanagement 's-Hertogenbosch' is onderdeel van het programma Beter Benutten en ook onderdeel van andere beleidsplannen van de gemeente Den Bosch die hetzelfde beogen: het verbeteren van de bereikbaarheid op hetzelfde traject.
- Naast de Utrechtse maatregel 'Bouwlogistiek Nederland' van het programma Beter Benutten is er ook het al lopende Actieplan Goederenvervoer Utrecht 2010-2015. Met beide projecten wordt beoogd het goederenvervoer binnen de gemeente Utrecht in goede banen te leiden.

Onduidelijk of alle maatregelen tot minder voertuigverliesuren leiden

Bij een aantal maatregelen van de provincie Noord-Brabant en van de gemeente Utrecht was vooraf duidelijk dat beide partijen niet uit de voeten konden met de indicator 'voertuigverliesuur'. In die gevallen is er in samenspraak met IenM gekozen voor een andere indicator (bijvoorbeeld 'aantallen autoverplaatsingen'). Door de keuze voor een andere indicator is onduidelijk in welke mate die maatregelen bijdragen aan de doelstelling van het programma Beter Benutten.
Een voorbeeld:
Bij de maatregel 'Fietsstimulatieprogramma' van Beter Benutten Brabant is vooraf aan IenM aangegeven dat de indicator 'voertuigverliesuur' niet bij de fietsmaatregel past. De provincie heeft gekozen voor de indicator 'aantallen autoverplaatsingen'. Bij deze indicator heeft de provincie berekend hoeveel autoritten zijn omgezet naar fietsritten. Daarvoor vermenigvuldigt de provincie het aantal deelnemers aan deze maatregel met het aantal geregistreerde fietsritten. De aanname is dat alle fietsritten niet alleen voorheen autoritten waren, maar ook autoritten betreffen op een specifiek traject waar het programma de files wil reduceren. Dit betekent dat onduidelijk is in welke mate de maatregel bijdraagt aan het verminderen van het aantal voertuigverliesuren.

Minister meet niet of de files afnemen maar meet reistijdverlies

De indicator 'voertuigverliesuur' gaat over het reistijdverlies en niet specifiek over de files. Een deel van de voertuigverliesuren wordt veroorzaakt door files, maar welk deel is niet bekend. Een vermindering van het aantal voertuigverliesuren betekent derhalve niet per definitie een directe vermindering van het aantal files. Voor het vervolgprogramma is het doel wel gericht op het verbeteren van de reistijd.

Informatievoorziening aan Tweede Kamer laat

Wij vinden dat de Tweede Kamer laat is geïnformeerd over de voortgang en de tussentijdse resultaten van het programma. Daarnaast informeert de minister de Kamer niet over de kanttekeningen die bij de gemeten resultaten geplaatst moeten worden. Tot slot is de informatie over het programma 'Beter Benutten' verspreid over verschillende dossiers en daarmee onoverzichtelijk.

Minister informeert Tweede Kamer laat over vertraging programma

De minister van IenM heeft de Tweede Kamer pas in mei 2015, via het jaarverslag van IenM 2014, op de hoogte gesteld van het feit dat de uitvoering van het programma niet volgens planning verloopt: circa een kwart van de maatregelen wordt na 2014 afgerond. Bij de start van het programma in 2011 beoogde de minister om het regionale programma in de periode 2012-2014 te laten uitvoeren. Eind 2013 meldde de minister voor het eerst vertraging in de planning - circa 10% van de maatregelen zou nog doorlopen na 2014. In maart en november 2014 gaf de minister aan de Tweede Kamer aan dat het programma 'volgens planning' werd uitgevoerd en dat 'het merendeel' van de ruim driehonderd maatregelen conform planning in 2014 zou worden opgeleverd . Zij vermeldde hierbij geen specifiek percentage. Uit ons onderzoek blijkt dat in oktober 2014 bij het ministerie bekend was, dat naar schatting 28% van de maatregelen ná 2014 zou worden uitgevoerd.

Informatievoorziening Tweede Kamer over gemeten resultaten onvoldoende

In maart 2014 meldde de minister van IenM aan de Tweede Kamer dat de bijna dertig maatregelen waarvan de effecten zijn gemeten, hebben geresulteerd in 13.500 spitsmijdingen per etmaal. Dit staat volgens de minister gelijk aan een vijfde van de totale programmadoelstelling van 20% filereductie. In het jaarverslag 2014 geeft zij vervolgens aan dat de tussenmeting (peildatum oktober 2014) een effect van circa 9% laat zien. Zij meldde in beide gevallen niet welke kanttekeningen bij dit gemeten resultaat moesten worden geplaatst, zoals de mate waarin het gemeten resultaat het gevolg van het programma 'Beter Benutten' is en dat de meting over reistijdverlies gaat en niet over files.

Informatie over 'landelijke maatregelen' van het programma versnipperd naar Tweede Kamer

De informatie die de Tweede Kamer krijgt over het programma 'Beter Benutten' richt zich vooral op de regionale gebiedsprogramma's. Er zijn echter ook nog vijf landelijke maatregelen waar het Rijk trekker van is.

De informatie over deze maatregelen is opgenomen bij verschillende onderwerpen die in de Kamer worden behandeld en komt dus versnipperd bij het parlement terecht. De minister van IenM informeert de Kamer bijvoorbeeld over de landelijke maatregel 'Doorstroming Station Utrecht' in de voortgangsrapportages over het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Wij vinden dat de Tweede Kamer hierdoor geen volledig zicht krijgt op de effecten van maatregelen in het kader van het totale programma 'Beter Benutten'.

Gekozen verantwoordingsregime programma 'Beter Benutten' niet passend

De minister van IenM heeft voor de financiering van het programma 'Beter Benutten' de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer ingezet. De BDU kenmerkt zich door keuzevrijheid voor de ontvangers. Het Rijk stelt geen specifieke eisen aan de besteding van het geld en ontvangt geen verantwoordingsinformatie over de realisatie en resultaten van de uitgaven. Dit gegeven past niet bij het programma 'Beter Benutten'. De minister van IenM is namelijk nauw betrokken bij de opzet, voortgang en resultaten van dit programma, omdat ze ervaring wil opdoen met innovatieve maatregelen die de bereikbaarheid kunnen verbeteren.

Keuze voor financiering uit BDU Verkeer en Vervoer pragmatisch

Een belangrijke reden voor de minister van IenM om voor de financiering van het programma 'Beter Benutten' te kiezen voor de BDU was de snelheid waarmee het programma moest worden opgezet en gestart (een eerste deel van de rijksbijdrage kon op deze manier direct beschikbaar worden gesteld aan de regio's als dekking voor de kosten van de eerste projecten). Verder heeft het ministerie aangegeven dat de keuze voor de BDU ook voortkwam uit de wens de praktijk binnen IenM te continueren, waarbij over verkeer- en vervoerbeleid convenanten met regio's worden afgesloten die IenM altijd financieel afwikkelt via de BDU Verkeer en Vervoer. Daarnaast speelde ook de beperking van bestuurslasten (IenM wil voorkomen dat zij voor iedere maatregel een beschikking moet maken) voor zowel IenM als de regio's een rol.
In de praktijk blijkt deze laatste reden niet gegrond. Wij hebben namelijk vastgesteld dat de provincie Noord-Brabant het ontvangen BDU-geld 'doorsluist' via subsidieregelingen. Ook de gemeente Utrecht ontvangt de rijksbijdragen via subsidiebeschikkingen van de provincie Utrecht. Hierdoor worden de totale bestuurslasten niet minder, maar verschuiven ze naar de ontvangers van de BDU.

Minister heeft nog geen inzicht in kosteneffectiviteit maatregelen
De minister wil ervaring opdoen met innovatieve maatregelen die de bereikbaarheid kunnen verbeteren. Daarom is zij nauw betrokken bij het programma 'Beter Benutten'. Een dergelijk experimenteel programma vergt onder meer inzicht in de (kosten)effectiviteit van de maatregelen. Om te weten welke maatregel werkt en welke niet, én tegen welke kosten (kosteneffectiviteit) zou de minister naast de effectmetingen ook betrouwbare en bruikbare informatie over de uitgaven moeten ontvangen. Conform de BDU-systematiek hoeven de ontvangers echter geen informatie over de werkelijke uitgaven van de maatregelen te geven.

Minister nauw betrokken bij programma
De minister van IenM is nauw betrokken bij de uitvoering van de regionale gebiedsprogramma's binnen het programma 'Beter Benutten'. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de minister:

- voor dit deel van de BDU een specifieke doelstelling heeft benoemd;
- vooraf criteria heeft opgesteld, alle afzonderlijke 354 maatregelen heeft getoetst, plannen heeft ondertekend en vervolgens het budget per maatregel heeft toegewezen;
- cofinanciering eiste.

Deze mate van betrokkenheid staat op gespannen voet met het karakter van de BDU.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Voor het programma 'Beter Benutten' bevelen we de minister van IenM het volgende aan:

- Geef bij de eindmeting medio 2015 duidelijk aan de Tweede Kamer aan welke beperkingen de meting én het programma kent.
- Maak bij het vervolg van het programma 'Beter Benutten' een zorgvuldige afweging over de wijze van aansturing, informatievoorziening en financiering zodat deze arrangementen logisch uit elkaar voortvloeien en in balans zijn.
- Verbeter de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het huidige programma en het vervolg door tijdig actuele en duidelijke informatie over de stand van zaken van het gehele programma te geven.

Reactie van de minister
De minister van IenM zegt dat zij de kanttekeningen die wij maken bij de mate waarin het gemeten resultaat het gevolg is van het programma kan plaatsen. De minister neemt de aanbeveling over de eindmeting medio 2015 over.

Voor het vervolg van het programma 'Beter Benutten' zal de minister, zoals afgesproken met de ministers van BZK en Financiën, de volgende twee financiële instrumenten inzetten:

- een decentralisatie-uitkering aan de betrokken provincies voor zover de BDU gedecentraliseerd is en,
- de BDU Verkeer en Vervoer voor de twee vervoerregio's.

De samenwerkende partners in de regio zijn bereid om op basis van vrijwilligheid elkaar inzicht te geven in de werkelijke kosten van de maatregelen. Hiermee ontstaat inzicht in de kosteneffectiviteit van het programma.
Wat betreft de informatie over de gebiedsprogramma's aan de Tweede Kamer houdt de minister vast aan de daarover met de Tweede Kamer gemaakte afspraken in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De Kamer zal ook over het vervolg van het programma worden geïnformeerd.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij waarderen het dat de minister van IenM een deel van onze aanbevelingen overneemt.

Het is positief dat de samenwerkende partners op basis van vrijwilligheid bereid zijn om de informatie over de werkelijke kosten van de maatregelen met elkaar te delen, om zo inzicht te krijgen in de kosteneffectiviteit. Wij stellen daar tegenover dat vrijwilligheid hiervoor echter te weinig zekerheid biedt. De minister kan dit oplossen door vooraf een beter passend financieringsarrangement te kiezen waarmee ze beter voorwaarden kan stellen aan de gewenste informatie met betrekking tot de werkelijke kosten en de beleidsresultaten.

We vragen de minister om nadrukkelijk aandacht te geven aan tijdige, actuele en duidelijke informatie voor de Tweede Kamer volgens het MIRT-proces over de stand van zaken van het gehele programma: zowel gebiedsprogramma's als de landelijke maatregelen.

Achtergrondinformatie
Over dit beleid
In de begroting van IenM (XII), artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid, staat het programma 'Beter Benutten'. Het programma 'Beter Benutten' is een innovatief programma waar de minister van IenM – samen met decentrale overheden en het bedrijfsleven – streeft naar "een merkbaar resultaat voor de reiziger" door de bestaande netwerken beter te

benutten. De minister noemt twee pijlers: maatwerk in de Beter Benutten regio's en overkoepelende landelijke maatregelen.
De minister wil met het programma 'Beter Benutten' op de weg een gemiddelde reductie van het aantal voertuigen bewerkstellingen in de spits in de gebieden waar de meeste spitsdruk optreedt. Ook wil zij de capaciteit op fileknelpunten in de spits vergroten. Het effect daarvan moet zijn dat de files de komende jaren met 20% verminderen op specifieke trajecten waar de spitsproblematiek zich het meeste voordoet.
Op spoorgebied streeft de minister ernaar om de stijgende vraag te kunnen accommoderen en op de corridors van het programma Hoogfrequent Spoorvervoer een gemiddelde groei van 5% per jaar van het aantal reizigerskilometers op het spoor mogelijk te maken tot 2020.
Het programma bestaat uit twaalf gebiedsprogramma's en vijf landelijke maatregelen. Betrokken zijn: het ministerie van IenM, Rijkswaterstaat, gemeenten, provincies, plusregio's en private partijen (waaronder de Nederlandse Spoorwegen en ProRail).
Voor het programma stelt de minister in de periode van 2012 tot en met 2023 794 miljoen euro beschikbaar. Hiervan is 520 miljoen euro bestemd voor de regionale gebiedsprogramma's en 274 miljoen euro voor de landelijke maatregelen. Aan de regionale gebiedsprogramma's dragen decentrale overheden en het bedrijfsleven ten minste 300 miljoen euro bij. Het totale budget bedraagt tenminste 1,1 miljard euro.
De minister van IenM is verantwoordelijk voor de resultaten van maatregelen die Rijkswaterstaat in de regio uitvoert. Het bestuurlijke trio - bestaande uit de minister van IenM, een afgevaardigde van provincie, gemeente of plusregio en het bedrijfsleven – zijn samen verantwoordelijk voor de aansturing van het regionale programma. Het ministerie voorziet medio 2015 een eindmeting en wil hierover in het najaar van 2015 aan de Tweede Kamer rapporteren teneinde verantwoording over de bereikte resultaten af te leggen.
Samen met de Zuidelijke Rekenkamer hebben wij onderzoek gedaan naar dit programma. De Zuidelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan bij de provincie Noord-Brabant, en wij hebben onderzoek gedaan bij het ministerie van IenM en – op basis van vrijwillige medewerking – naar maatregelen die onder verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht vallen. Het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer is gepubliceerd op de website van de Zuidelijke Rekenkamer. Voorbeelden uit dit onderzoek en het deelonderzoek bij de gemeente Utrecht hebben wij gebruikt voor deze rapportage. Over (het effect van) de maatregelen onder verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht is geen aparte publicatie.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2014). Verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl. Geraadpleegd op 13 februari 2015.
- IenM (2011a). Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu over het programma 'Beter Benutten'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500, nr. 81.
- IenM (2011b). Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu over het programma 'Beter Benutten'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000A, nr. 21.
- IenM (2013). Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de bestuurlijke overleggen MIRT. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750A, nr. 25.
- IenM (2014a). Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu over verlenging van het programma Beter Benutten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750A, nr. 67.
- IenM (2014b). Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de bestuurlijke overleggen MIRT. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000A, nr. 15.
- IenM (2015a). Publieksrapportage Rijkswegennet, 3e periode 2014. IenM: eigen beheer.
- IenM (2015). Jaarverslag 2014.
- Rijkswaterstaat (2014). Brief van DG RWS aan DG Bereikbaarheid d.d. 7 oktober 2014 inzake Vijfde voortgangsrapportage beter benutten. Rijkswaterstaat: eigen beheer.

3.2 Rijk kijkt onvoldoende naar alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-) elektrische auto's

Het Rijk stimuleert de verkoop van (semi-)elektrische auto's hoofdzakelijk door kortingen op autobelastingen. Dit zijn relatief dure maatregelen. De kabinetsdoelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 lijkt haalbaar. Gelet op de ervaringen tot nu toe is de kans groot dat deze doelstelling vooral zal worden gerealiseerd door grote hybride plug-in-auto's die minder zuinig zijn. In verband met de export moet bovendien de verkoop van mogelijk 300.000 (semi-)elektrische auto's fiscaal worden gestimuleerd om de doelstelling van 200.000 in 2020 te realiseren. Alternatieve maatregelen om de verkoop van (semi-)elektrische auto's te bevorderen zijn tot op heden niet uitgewerkt.

Fiscaal stimuleringsbeleid relatief duur en inefficiënt

Fiscale stimulering betekent aanzienlijke belastingderving
Het Rijk stimuleert de verkoop van elektrische en semi-elektrische auto's vooral door kortingen op autobelastingen. Deze kortingen leiden tot een lagere belastingopbrengst voor het Ministerie van Financiën. In 2014 liep de Staat 141,9 miljoen euro aan belastinginkomsten mis als gevolg van de fiscale regelingen voor (semi-)elektrische auto's.

Inkomstenderving voor de Staat door fiscale stimulering zuinige auto's in 2014 (in miljoenen euro's)

	Zuinige auto's: conventioneel, aardgas en (semi-)elektrisch	Subcategorie (semi-)elektrisch
Verlaagd BPM-tarief voor aanschaf zeer zuinige auto's	*	*
Lager of nultarief voor motorrijtuigen-belasting	28	28
Lagere bijtelling voor privégebruik auto van de zaak voor zuinige auto's	518	103
Milieu Investeringsaftrek (stimulerings-regeling gericht op ondernemers om zuinige auto's aan te schaffen)	11,1	10,9

Bron: cijfers aangeleverd door Ministerie van Financiën en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

* Sinds 2013 wordt de BPM volledig geheven op basis van de CO2 uitstoot. Voor zeer zuinige auto's (waaronder (semi-)elektrische auto's) geldt een nihiltarief. Dit resulteert in een derving van BPM inkomsten ten opzichte van het beleid waarin zeer zuinige auto's nog niet werden gestimuleerd. Het Ministerie van Financiën geeft aan dat het bedrag dat hiermee samenhangt inmiddels niet meer met redelijke mate van zekerheid te berekenen is.

Hoog maximaal fiscaal voordeel per auto
Het kabinet stimuleerde in 2014 de aanschaf van (semi-)elektrische auto's door middel van een korting op de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), de motorrijtuigenbelasting, een verlaagde bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak en met de milieu-investeringsaftrek (MIA). Tot en met 2013 waren ook de Vervroegde afschrijving van milieu-investeringen (VAMIL) en de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) van toepassing. Het maximaal

mogelijke stimuleringsbedrag per (semi-)elektrische auto is hoog, onder andere door de mogelijkheid om regelingen te stapelen.

Fiscaal voordeel oplopend tot 85.000 euro voor zakelijke autorijder in 2013

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in 2014 becijferd dat het maximale fiscale voordeel voor een ondernemer in de inkomstenbelasting in vijf jaar tijd in theorie kon oplopen tot meer dan 40.000 euro voor de plug-in hybride Mitsubishi Outlander en tot circa 85.000 euro voor de volledig elektrische Tesla S Performance (PBL, 2014). In onderstaande tabel zijn de componenten waaruit dit fiscale voordeel is opgebouwd weergegeven. De genoemde bedragen zijn een benadering.

Eerste registratie in 2013	**Mitsubishi**	**Tesla**
MIA + KIA + VAMIL	21.000	40.000
0% bijtelling voor privégebruik auto van de zaak (in plaats van 14%) bij belastingtarief van 52%, som over periode van vijf jaar (voor zakelijke rijders)	17.500	40.000
Vrijstelling van motorrijtuigenbelasting (voordeel ten opzichte van dieselauto met vergelijkbaar gewicht; voor zowel zakelijke als particuliere rijders)*	4.000	5.000
Totaal	42.500	85.000

* Voordeel voor 2014 en 2015. Het voordeel voor 2016 is niet meegenomen omdat de plannen voor 2016 nog niet bekend waren op het moment dat PBL het rapport waarin deze berekening is opgenomen publiceerde. Als 2016 wordt meegenomen, komt er een aanvullend voordeel van ongeveer 1.000 euro bij voor de Mitsubishi en 2.500 euro voor de Tesla.

In 2014 fiscaal voordeel zakelijke rijder versoberd maar nog steeds aanzienlijk

In 2014 is de MIA-regeling versoberd en zijn de VAMIL en KIA niet langer van toepassing op (semi-)elektrische auto’s. Ook is de bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak hoger geworden. Daarmee is het voordeel voor de zakelijke rijder kleiner geworden.

Eerste registratie in 2014	**Mitsubishi**	**Tesla**
MIA: 13,5% met maximum van 12.500 euro	422	4.500
Bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak van 7% respectievelijk 4% in plaats van 14%, met een belastingtarief van 52%, som over periode van vijf jaar (voor zakelijke rijders)	9.500	26.500
Volledige vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor elektrische auto's, halve vrijstelling voor (semi-)elektrische auto's (voordeel ten opzichte van dieselauto met vergelijkbaar gewicht; voor zowel zakelijke als particuliere rijders)*	3.000	5.000
Totaal	12.922	36.000

* Dit betreft het voordeel voor 2015 en 2016.

Fiscaal voordeel bereikt particuliere autorijders nauwelijks
Het fiscale voordeel van al deze regelingen komt tot op heden vooral terecht bij de zakelijke rijder. In 2014 werden dan ook veel meer (semi-)elektrische auto's verkocht aan de zakelijke markt dan aan de particuliere markt.

Aandeel verkoop (semi-)elektrische auto's in 2014 particulier, zakelijk en overig

	Particulieren	Zakelijke markt	Overig*
Volledig elektrische auto's	12%	70%	18%
(Semi-) elektrische auto's (met stekker)	17%	78%	5%

Bron: analyse RAI vereniging op basis van cijfers RDW en RDC, stand per 25-2-2015.

* Verhuurbedrijven, importeurs en dealerbedrijven

Milieuwinst beperkt door onvoorzien hoge CO2-uitstoot plug-ins
De werkelijke CO2-uitstoot van plug-in hybrides is in Nederland waarschijnlijk hoger dan uit de tests die worden uitgevoerd voor registratie in een EU-land blijkt. De verwachting dat de plug-ins in de praktijk meer CO2 zullen uitstoten dan op papier komt voort uit de ervaring dat er in Nederland minder vaak wordt opgeladen (en dus méér op benzine c.q. diesel wordt gereden) dan wordt aangenomen bij de typegoedkeuring. En ook uit de ervaring dat veel auto's in de praktijk minder zuinig rijden dan in de test. Dit komt naar voren uit de evaluatie van de autogerelateerde belastingen in de periode 2008-2013 (Kok et al, 2014, p. 134). Dit zou kunnen betekenen dat het halen van de doelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 slechts in beperkte mate milieuwinst zal opleveren.

Doelstelling kabinet voor 2020 lijkt haalbaar, maar tot nu toe vooral ingevuld door verkoop grote plug-in hybrides in de zakelijke markt

Doelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 is haalbaar
Het kabinet wil in 2020, 200.000 (semi)elektrische auto's op de Nederlandse wegen hebben (Tweede Kamer, 2013). Dit ijkpunt heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld van prognose tot officiële kabinetsdoelstelling. In totaal waren er eind 2014 43.762 (semi-)elektrische auto's geregistreerd (RVO, 2015). De tussentijdse streefwaarde voor 2015 van 15.000 tot 20.000 (semi-)elektrische auto's is hiermee ruim gehaald. Uit scenario's van Policy Research blijkt dat ook 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 haalbaar moet zijn (Kok et al, 2014).

Veel van de 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 zullen grote plug-ins zijn
De ministers van EZ en IenM hebben, toen zij de prognose van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 opstelden, de snelle opmars van grote plug-ins niet voorzien. Eind 2014 stonden de (grote) Mitsubishi Outlander en Volvo V60 plug-in hybride op de eerste en tweede plaats van de geregistreerde (semi-)elektrische auto's. Hiervan waren er 15.725 respectievelijk 9.707 verkocht (RVO, 2015). Naar verwachting zal het doel van 200.000 (semi)elektrische auto's in 2020 vooral worden gehaald door de verkoop van dit soort grote plug-ins.

Export tweedehands (semi-)elektrische auto's betekent verzwaring beleidsopgave
Uit de evaluatie van de autogerelateerde belastingen van Policy Research komt naar voren dat het aantal fiscaal gestimuleerde auto's dat na enkele jaren wordt geëxporteerd fors kan zijn (Kok, R, et al, 2014, p. 102). Policy Research heeft dit uitgewerkt in drie scenario's:
1. geen export (niet reëel);
2. handhaving vrijstelling motorrijtuigenbelasting voor ultrazuinige voertuigen tot en met 2019 – export gaat in dezelfde aantallen als diesels;
3. vrijstelling motorrijtuigenbelasting voor ultrazuinige voertuigen komt te vervallen na 2015 – export betreft een nog groter aantal dan diesels.

Het aantal auto's waarvan de aankoop fiscaal wordt gestimuleerd om de doelstelling van 200.000 (semi)elektrische auto's in 2020 te halen, ligt in de meer realistische scenario's 2 en 3 rond de 300.000. Van deze

300.000 auto's zullen er dan tussen de 195.000 en 230.000 overblijven en op de Nederlandse wegen rijden. De rest wordt als tweedehands auto geëxporteerd. De lage CO2-uitstoot komt voor deze auto's vanaf dat moment aan een ander land ten goede. Behalve de vraag naar tweedehands (semi-)elektrische auto's in het buitenland speelt hier ook mee dat de vraag naar tweedehands (semi-)elektrische auto's op de Nederlandse particuliere markt beperkt is. Voor particulieren is een (semi-)elektrische auto, ondanks de lagere motorrijtuigenbelasting, duurder dan een vergelijkbare 'gewone' auto.

Alternatieve stimuleringsmaatregelen zijn nog niet uitgewerkt
De ministers die verantwoordelijk zijn voor het stimuleringsbeleid voor (semi-)elektrische auto´s zijn de ministers van Economische Zaken (EZ) en van Infrastructuur en Milieu (IenM). Hun beleid is door het Ministerie van Financiën vertaald in fiscale regelingen.
De minister van IenM heeft in mei 2014 toegezegd om na te gaan of er in Nederland kosteneffectievere maatregelen voor C02-reductie mogelijk zijn (Algemene Rekenkamer, 2014). In 2014 hebben de verantwoordelijke ministers nog niet overwogen om voor de stimulering andere dan fiscale maatregelen in te zetten. Er zijn recent wel wijzigingen in het fiscale beleid voor 2016 voorgesteld. Deze wijzigingen betekenen een versobering ten opzichte van voorgaande jaren. Maar het gaat uitsluitend om aanpassingen *binnen* het fiscale kader.

Wij hebben verder vastgesteld dat de beide verantwoordelijke ministers bij de invoering van twee fiscale maatregelen (de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor (semi-)elektrische auto's en de lagere bijtelling voor privégebruik van zuinige auto's van de zaak) geen gebruik hebben gemaakt van het (verplichte) Toetsingskader Belastinguitgaven. Dit toetsingskader schrijft voor dat moet worden onderbouwd waarom fiscale instrumenten de voorkeur verdienen boven niet-fiscale instrumenten. Vanuit de betrokken ministeries is ons gemeld dat de keuze voor een fiscaal beleidsinstrument al was gemaakt, waardoor het niet mogelijk was om het toetsingskader vooraf te gebruiken.

In zijn brief 'Keuzes voor een beter belastingstelsel' geeft de staatssecretaris van Financiën wel aan in te willen zetten op aanscherping van Europees bronbeleid, omdat dit uit de evaluatie naar voren komt als zeer effectief, relatief efficiënt, weinig verstorend en goed uitvoerbaar (Financiën, 2014).

Huidig stimuleringssysteem prikkelt niet tot uitgavenbeheersing
Het fiscale beleid voor zuinige auto's, waaronder de (semi-)elektrische auto's, leidt tot een lagere belastingopbrengst. Dit heeft geen gevolgen voor de begrotingen van de ministers van EZ en IenM, die verantwoordelijk zijn voor het beleid (Financiën, 2013). Hierdoor is er voor de verantwoordelijke ministers een minder grote prikkel om de uitgaven te beheersen dan wanneer de minister van EZ en/of IenM tegenvallers had(den) moeten opvangen binnen de eigen begroting.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2014). Verantwoordingonderzoek 2013, IenM en Financiën, Hoge belastinguitgaven voor tegenvallende milieuwinst zuinige auto's.
- Financiën (2013). Nederlandse begrotingsregels 2013-2017 zoals deze zijn vastgesteld door het Kabinet-Rutte II
- Financiën (2014), Brief Staatssecretaris Wiebes - Keuzes voor een beter belastingstelsel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32140, nr. 5. Den Haag: Sdu.
- Kok, R. et al. (2014). Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020. In opdracht van het Ministerie van Financiën, Rotterdam: Policy Research Corporation (op 23 oktober 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer) [
- PBL (2014). Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen voor fiscaal beleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- RVO (2015). Cijfers elektrisch vervoer t/m 31-12-2014. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Tweede Kamer (2013) voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014 (33750-XIII) 7 november 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 21-5.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij constateren dat de ministers van IenM en EZ alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's nog niet hebben uitgewerkt. Wij bevelen deze ministers het volgende aan:

- Breng de niet-fiscale alternatieven voor stimuleringsmaatregelen in kaart, inclusief de voor- en nadelen van deze alternatieven. Besteed hierbij expliciet aandacht aan de kosteneffectiviteit. De maatregelen moeten een voldoende aanvullende werking hebben op de Europese regelgeving. Enkele voorbeelden zijn: subsidiëring, kilometer beprijzen en het gericht inzetten van de inkoopmacht van de overheid.
- Voer op basis van deze alternatieven een discussie met het parlement over hoe het gebruik van (semi-)elektrische auto's (maar ook van

andere vormen van emissievrij rijden) effectief en efficiënt kan worden gestimuleerd.

Reactie van de minister
De minister van EZ neemt onze aanbeveling om de niet-fiscale alternatieven voor stimuleringsmaatregelen in kaart te brengen over. De minister gaat daarbij specifiek in op de mogelijkheid om in te zetten op aanscherping van Europees bronbeleid voor de CO2-uitstoot van personenauto's. Daarbij geeft hij overigens aan dat een substantiële aanscherping van de CO2-norm nog geen gelopen race is. De minister benadrukt daarnaast het belang van consistent beleid om investeringen van de private sector aan te moedigen en te laten renderen.
De minister neemt ook onze aanbeveling over om op basis van alle alternatieven een discussie te voeren met het parlement over effectieve en efficiënte stimulering van het gebruik van (semi-)elektrische auto's en van andere vormen van emissievrij rijden.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Het kabinet brengt zoals aanbevolen niet-fiscale alternatieven voor de fiscale stimuleringsmaatregelen voor (semi-)elektrische auto's in kaart en noemt het voorbeeld van aanscherping van Europees bronbeleid. Wij werpen de vraag op of Europees bronbeleid (dat inderdaad een effectief instrument kan zijn bij beperken van de CO2-emissie door het wegverkeer) in voldoende mate zal kunnen bijdragen aan het realiseren van de kabinetsdoelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in Nederland in 2020. Mede daarom gaan we ervan uit dat het kabinet bij de nadere afweging over mogelijke alternatieven voor het fiscale instrument ter stimulering van (semi-)elektrische auto's ook andere (nationale) beleidsalternatieven zoals door ons aanbevolen op volwaardige wijze meeweegt.

Achtergrondinformatie
In dit verantwoordingsonderzoek over 2014 hebben we gekeken naar de stimulering van (semi-)elektrische auto's. Hieronder verstaan wij alle personenauto's 'met een stekker'. Ons onderzoek vormt een vervolg op en nadere toespitsing van het onderzoek naar dit onderwerp dat we vorig jaar als onderdeel van het verantwoordingsonderzoek 2013 hebben uitgevoerd. Vorig jaar concludeerden wij dat de Staat door het stimuleren van zuinige auto's met een lage CO2-uitstoot sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro aan belastinginkomsten is misgelopen (Algemene Rekenkamer, 2014). Op basis van de op dat moment beschikbare cijfers meldden wij dat er sprake was van een belastingderving van 1.000 euro

per vermeden ton CO2-uitstoot. Uit de evaluatie van de autogerelateerde belastingen van Policy Research uit 2014 komt naar voren dat de belastingderving per vermeden ton CO2-uitstoot zelfs nog hoger is, namelijk ongeveer 1.100 euro (Kok et al, 2014). Gecorrigeerd voor het meerverbruik in de praktijk (het gegeven dat er in Nederland minder vaak wordt opgeladen en dus méér op benzine c.q. diesel wordt gereden) en voor de export van tweedehands (semi-)elektrische auto's zou het gaan om een nóg hoger bedrag: circa 1.600 euro aan gederfde belastinginkomsten per vermeden ton CO2-uitstoot. De totale belastingderving tussen 2008 en 2013 bedraagt dus ongeveer 6,4 miljard euro voor alle zuinige auto's samen.

3.3 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De onderzochte onderdelen van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn in opzet deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften. Wel moet de minister meer aandacht geven aan de wijze waarop de betrouwbaarheid van de informatie wordt vastgesteld.

3.4 Verantwoording onderzoek beleidsresultaten

Onderzoek naar 6 beleidsthema's
In het verantwoordingsonderzoek over 2014 hebben we de beleidsresultaten van 6 beleidsthema's onderzocht:
- Fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's (IenM, EZ, Financiën)
- Programma Beter Benutten (IenM)
- Garantieregelingen voor financiering bedrijven (EZ)
- Professionalisering van leraren (OCW)
- Gevolgen van bezuinigingen op justitiële jeugdinrichtingen (VenJ)
- Onnodige regels in de gehandicaptenzorg (VWS)

Bij de keuze van de thema's hebben wij dit jaar gelet op:
- Het financieel belang ('hoeveel geld kost dit beleid?')
- De belangstelling van de Tweede Kamer ('zijn er debatten en/of Kamervragen gesteld?')
- Het belang voor de burger
- De mate waarin onderwerpen recent onderzocht zijn (door onszelf of anderen)

We hebben voor elk thema onderzocht of duidelijk is hoeveel geld hieraan wordt uitgegeven, waar het geld terecht komt, wat bekend is over de effecten en of de bewindspersonen de Tweede Kamer voldoende informeren over de resultaten van het gevoerde beleid en de daarmee gemoeide uitgaven. Ook hebben we, indien relevant, andere aspecten in ons onderzoek betrokken.
Voor ons onderzoek naar de 6 beleidsthema's baseren we ons – naast de departementale jaarverslagen – op bestaande informatie (bijvoorbeeld evaluatieonderzoeken, departementale rapportages, databestanden van andere instituten) en gesprekken met beleidsmakers en uitvoerders van beleid.

Onderzoek naar 5 beleidsdoorlichtingen
Daarnaast hebben we van 5 beleidsdoorlichtingen de kwaliteit onderzocht:
- Strategische luchttransportcapaciteit (Defensie)
- Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ('SRGR') (BHOS)
- Groen onderwijs (EZ)
- Preventiemaatregelen criminaliteit (VenJ)
- Algemene Nabestaandenwet (SZW)

Voor de beoordeling van de kwaliteit waren de normen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) de basis.
In de Staat van de rijksverantwoording staat een samenvattend beeld van de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen en doen we aanbevelingen om de kwaliteit van de beleidsdoorlichting verder te verhogen,
zie Beleidsdoorlichtingen: nog te weinig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid.

4 Bedrijfsvoering Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We gaan in op: de regierol van Rijkswaterstaat bij bouwprojecten
We geven een oordeel over: de bedrijfsvoering en de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij ‘Over dit onderzoek’.

4.1 Rijkswaterstaat kan regierol versterken door interne kennis en zicht op kwaliteit van bouwprojecten te verbeteren

Rijkswaterstaat heeft niet meer voldoende personeel in huis met de vereiste technische kennis en dreigt hierdoor de regie over bouwprojecten te verliezen. Rijkswaterstaat voert niet bij alle bouwprojecten waarvoor zij verantwoordelijk is een toets uit op de kwaliteit van de eindproducten. Hierdoor heeft Rijkswaterstaat niet altijd zekerheid over de kwaliteit van bijvoorbeeld wegen en bruggen. Bovendien zijn er niet altijd medewerkers van Rijkswaterstaat meer aanwezig bij de realisatie van de bouw.

Rijkswaterstaat mist vooral personeel met kennis op de terreinen bouwtechniek en ICT, deze kennis wordt het meeste ingehuurd
Op een aantal kennisvelden heeft Rijkswaterstaat te weinig eigen kennis en ervaring. Vooral op het gebied van bouwtechniek en ICT is inmiddels een kritische ondergrens bereikt. Het gevolg hiervan is dat Rijkswaterstaat te veel werkt met externe inhuur. Over 2014 werkte Rijkswaterstaat met 24 procent extern ingehuurde mensen. Dit is niet alleen (ver) boven de rijksbrede norm van 10 procent voor inhuur. Bouwtechniek en ICT zijn kerntaken van Rijkswaterstaat. Een te grote afhankelijkheid van externe deskundigheid bij de kerntaken is niet altijd gewenst. Wij constateren dat Rijkswaterstaat de personele krapte

inmiddels goed in beeld heeft. Bovendien is men bezig om extern te werven, om zo meer deskundigheid en kennis binnen te halen. In totaal zullen in tranches 230 vacatures op de markt worden gezet. Daarvan is een deel reeds opengesteld.

Rijkswaterstaat dreigt door het ontbreken van technische kennis in huis de regie over projecten te verliezen

Door het gebrek aan vast personeel met technische kennis loopt Rijkswaterstaat het risico de regie op haar projecten kwijt te raken. Met name het ontbreken van bouwtechnische kennis geeft het risico dat Rijkswaterstaat de kwaliteit van de geleverde producten door gecontracteerde aannemers onvoldoende kan beoordelen.

Naast inhuur van personeel besteedt Rijkswaterstaat ook regelmatig opdrachten uit. Voor de omvang van de uitbesteding (inkoop van producten of opdrachten) heeft de rijksoverheid geen norm bepaald. De kosten voor uitbesteding van Rijkswaterstaat waren in 2013 90,1 miljoen euro. In 2014 is dit 95,9 miljoen euro.

Systeemgerichte contractbeheersing legt verantwoordelijkheid voor kwaliteit van het product bij aannemer

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van grond-, weg- en waterbouwprojecten. Deze taak besteedt zij uit aan aannemers via contracten voor aanleg- of onderhoudsprojecten. In deze contracten is de aannemer verantwoordelijk voor de kwaliteit van het product. De aannemer moet aantonen dat hij de uitvoering van het project beheerst en dat de kwaliteit van het product voldoet aan het kwaliteitsniveau dat in het contract is afgesproken. Rijkswaterstaat stelt door middel van toetsen vast of het kwaliteitssysteem van de aannemer werkt. Hiertoe voert Rijkswaterstaat onder meer producttoetsen (pdf) uit, waarbij ze een eigen meting op het product doet, om zo te verifiëren of de gegevens van de aannemer over de kwaliteit van het product betrouwbaar zijn.

Kwaliteit geleverde producten wordt niet altijd door Rijkwaterstaat getoetst

Binnen de systematiek van systeemgericht contractbeheer voert Rijkswaterstaat producttoetsen uit om vast te stellen of de aannemer de juiste kwaliteit heeft geleverd. In de praktijk voert Rijkswaterstaat zo’n toets echter niet bij ieder aanleg- of onderhoudsproject uit. Een oorzaak hiervan is dat projectteams zich onvoldoende realiseren wat het belang is van deze toetsen.

Naast producttoetsen kunnen projectteams bij hun werkzaamheden gebruikmaken van zogenaamde 'waarnemers'. Deze waarnemers

verzamelen informatie over de wijze waarop de aannemer zijn werk uitvoert. De risico's die hieruit naar voren komen, krijgen vervolgens extra aandacht bij een volgende controle en dienen zo als onderbouwing voor de toetsen op het kwaliteitssysteem van de aannemer. In de praktijk wil Rijkswaterstaat deze waarnemers echter zo min mogelijk inzetten, omdat zij van mening is dat het niet past bij de beginselen van systeemgerichte contractbeheersing. Projectteams hebben aangegeven dat zij de informatie van waarnemers wel degelijk gebruiken om een oordeel te kunnen geven over het kwaliteits(management)systeem van de aannemer.

Rijkswaterstaat moet vast kunnen stellen dat de kwaliteit van het product voldoet aan de afspraken in het contract. Dit kan op gespannen voet komen te staan met het gebrek aan inzet van producttoetsen en waarnemers dat wij signaleren. Hiermee heeft Rijkswaterstaat niet altijd zekerheid over de kwaliteit van haar producten, zoals wegen, bruggen en waterkeringen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
De minister van IenM heeft onze aanbevelingen van vorig jaar nog niet volledig opgevolgd. Deze zijn daarom nog steeds actueel. We herhalen daarom onze aanbeveling om

- door te gaan met extra maatregelen zolang het systeemgerichte contractbeheersing nog niet voldoende functioneert;
- te sturen op kwalitatief goed personeel om de rol als professioneel opdrachtgever goed te kunnen uitvoeren;
- ervoor te zorgen dat duidelijk is wat de aanpassing van een DBFM-contract betekent voor de kwaliteit van het product.

Aanvullend op de staande aanbevelingen doen wij Rijkswaterstaat dit jaar de volgende aanbevelingen:

- Versterk de kwaliteit en kwantiteit van het personeel, met name op het gebied van bouwtechniek, om regie op bouwprojecten terug te krijgen;
- Voer producttoetsen uit voor ieder geleverd product;

Reactie van de minister
De minister van IenM zegt dat zij, om de rechtmatigheid van de betalingen te borgen, doorgaat met de aanvullende maatregelen in de systeemgerichte contractbeheersing. Ze merkt daarbij op dat, met het oog op de doelmatigheid eveneens gestuurd zal worden op het afbouwen van aanvullende maatregelen. Hierbij zal een expliciete afweging gemaakt worden.

De minister heeft inmiddels stappen gezet om DBFM-contracten verder te standaardiseren en te vereenvoudigen. Ze zegt dat bij contractwijzigingen van DBFM-contracten ook het effect op de kwaliteit (van zowel het product als de uitvoering) in ogenschouw wordt genomen.
Voor het versterken van de kwaliteit en de kwantiteit van het personeel verwijst de minister naar het lopende HRM- en opleidingstraject. Hierin is permanent aandacht voor de ontwikkeling van kennis, competenties en vaardigheden van de medewerkers van Rijkswaterstaat. Verder stelt de minister dat ze in kaart heeft gebracht hoeveel personeel ze nodig heeft om de regie op bouwprojecten goed te kunnen invullen. De externe werving om extra deskundigheid en kennis aan te trekken is inmiddels gestart.
De minister doet geen concrete toezegging voor de aanbevelingen over de producttoetsen en de waarnemers.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij waarderen het dat de minister van IenM aan de hand van onze aanbevelingen verbeteringen aanbrengt. Tegelijkertijd wijze we erop dat de minister bij de laatste twee aanbevelingen over de inzet van producttoetsen en waarnemers alleen ingaat op de opzet en de systematiek van de systeemgerichte contractbeheersing (pdf).
We menen dat, om de kwaliteit van de producten, zoals wegen, bruggen en waterkeringen te waarborgen de producttoetsen daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd zoals ze zijn ingepland.

4.2 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voldoen in 2014 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 6 onvolkomenheden.

4.2.1 Onvolkomenheid: Ministerie van IenM nog niet klaar met de beveiliging van de ICT-systemen

Sinds 2011 wijzen wij de minister van Infrastructuur en Milieu op gebreken in de beveiliging van de ICT-systemen bij haar ministerie en de risico's die daarmee samenhangen. Dit jaar zijn plannen opgesteld voor de beveiliging van deze systemen en zijn risicoanalyses gemaakt voor de belangrijkste ICT-systemen. In het plan van het kerndepartement ontbreekt echter een concreet doel, evenals een

duidelijk bijbehorend tijdpad en begroting van de kosten. Bovendien zijn de noodzakelijke maatregelen niet getroffen. Waardoor problemen zijn ontstaan met het financiële systeem van het ministerie (SAP).

Een verplichte standaard voor alle departementen: de BIR
De Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) heeft op 25 september 2012 besloten dat voor de informatiebeveiliging op de departementen de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) per 1 januari 2014 als standaard geldt. Per 1 januari 2015 is de BIR verplicht. Het informatiebeveiligingsbeleid moet in de praktijk leiden tot bescherming van informatiesystemen en gegevens. Het uiteindelijke doel hiervan is om op basis van risicoanalyse voor elk informatiesysteem een samenhangend pakket van beveiligingsmaatregelen te treffen en daarmee de risico’s van inbraak, misbruik en uitval van informatiesystemen te beheersen en de eventuele gevolgen van beveiligingsincidenten tot een acceptabel niveau te beperken.

Beveiligingsplan mist doelstelling, tijdpad en begroting
Het kerndepartement heeft in 2014 haar beveiligingsplan op schrift gesteld. De minister had toegezegd dit jaar een duidelijke planning voor de komende jaren op te stellen en daarbij tevens de kosten in termen van geld en menskracht te expliciteren. Wij concluderen dat er weliswaar een beveiligingsplan is opgesteld, maar dat dit plan geen concreet doel bevatte en dat een duidelijk tijdpad en begroting van de kosten ontbreekt. Hiermee voldoet de minister niet aan haar toezegging van vorig jaar.

Risico analyses gereed, te nemen maatregelen nog onbekend
De kritische systemen bij het kerndepartement zijn verschillend van aard. Het kerndepartement heeft zeven systemen als kritisch aangemerkt, die in onderstaande figuur zijn weergegeven.
Door het uitblijven van maatregelen om de beveiligingsproblemen op te lossen bestaat het risico dat via lekken in de financiële systemen onterechte betalingen gedaan kunnen worden door bijvoorbeeld hackers. Andere voorbeelden van risico’s zijn dat privacygevoelige gegevens op straat komen te liggen of dat mensen onterecht toegang krijgen tot beveiligde gebouwen van het Rijk.
Op een groot deel van de kritische systemen zijn in 2014 analyses uitgevoerd. Uit deze analyses komen de maatregelen die het kerndepartement moet nemen om te voldoen aan de BIR. De daadwerkelijke implementatie en borging van maatregelen in de organisatie moet nog plaatsvinden.
Door de achterblijvende maatregelen heeft het ministerie in 2014

onvoldoende controle gehad op de "super-user"-rechten van externen in het SAP. Dit heeft geleid tot problemen met dit systeem die wij hebben aangemerkt als onvolkomenheid.
Hoewel wij nu al voor het vierde jaar op rij aandacht vragen voor de problemen met de beveiliging van ICT-systemen, ontbreekt bij het kerndepartement nog steeds een gevoel van urgentie. Hierdoor wordt te weinig actie ondernomen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
We bevelen de minister van IenM aan erop toe te zien dat de problemen rond de ICT-beveiliging volgend jaar actief worden opgepakt en dat maatregelen met zichtbare effecten worden getroffen. Hierbij hoort een actieve rol van de leiding van het departement en in het bijzonder van de Chief Information Officer (CIO). De CIO kan de regie voeren over een samenhangende oplossing voor alle ICT-problemen bij het ministerie en kan bovendien meer aansluiting zoeken bij Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport, die vooralsnog een succesvollere aanpak hebben weten op te zetten.

Reactie van de minister
De minister van IenM geeft in haar reactie aan dat het kerndepartement de ICT-systemen met meer urgentie gaat beveiligen. Hierbij wordt voorrang gegeven aan de meest kritieke systemen.
De minister neemt onze aanbeveling over om de CIO de regie te laten voeren over een samenhangende oplossing voor alle ICT-problemen bij het ministerie.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.2.2 Onvolkomenheid: Beveiliging van de hoofdwatersystemen bijna opgelost, hoofdwegen en hoofdvaarwegen moeten nog starten

De afgelopen jaren constateerden we in het verantwoordingsonderzoek bij Rijkswaterstaat grote risico's op het gebied van de ICT-beveiliging van kritische infrastructuur, zoals bruggen, sluizen en waterkeringen. De ICT-voorzieningen waren namelijk niet goed beveiligd. Dit jaar constateren wij dat Rijkswaterstaat voortvarend bezig is met het oplossen van deze problemen. De organisatie is zich bewust van het belang hiervan. Voor de meest risicovolle systemen, namelijk de hoofdwatersystemen, zijn de noodzakelijke maatregelen getroffen voor de beveiliging. We hebben in 2014 nog niet kunnen vaststellen of deze maatregelen ook werken en of daarmee in de praktijk de hoofdwatersystemen beter beveiligd zijn. Voor 2015 en 2016 staat de beveiliging van de hoofdwegen en hoofdvaarwegen gepland.

Een verplichte standaard voor alle departementen: de BIR
De Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) heeft op 25 september 2012 besloten dat voor de informatiebeveiliging op de departementen de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) per 1 januari 2014 als standaard geldt. Per 1 januari 2015 is de BIR verplicht. Het informatiebeveiligingsbeleid moet in de praktijk leiden tot bescherming van informatiesystemen en gegevens. Het uiteindelijke doel hiervan is om op basis van risicoanalyse voor elk informatiesysteem een samenhangend pakket van beveiligingsmaatregelen te treffen en daarmee de risico's van inbraak, misbruik en uitval van informatiesystemen te beheersen en de eventuele gevolgen van beveiligingsincidenten tot een acceptabel niveau te beperken.

Plannen beveiliging infrastructuur Rijkswaterstaat zijn concreet
In 2014 heeft Rijkswaterstaat een beter zicht gekregen op het tijdpad, de kosten en menskracht die nodig zijn om de informatiebeveiliging op orde te krijgen. De beveiligingsmaatregelen voor de primaire waterkeringen zijn in 2014 het eerst aan de beurt gekomen en voor een groot deel werkend gemaakt. Dit betrof de beveiliging van de IT-voorzieningen van 55 objecten. In 2015 en 2016 volgt de beveiliging van het vaarwegennet en het wegennet. De kosten voor het hele project zijn geraamd op 113,4 miljoen euro. In 2014 is ongeveer 15,6 miljoen euro besteed. Rijkswaterstaat houdt in een voortgangssysteem bij wat de stand van zaken van de uitvoering is, waardoor zij een goed overzicht hebben van wat er bereikt is en wat nog gedaan moet worden.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister van IenM aan om door te gaan op de ingeslagen weg. Teneinde de effecten van de verbetermaatregelen vast te stellen bevelen we de minister tevens aan om ervoor te zorgen dat Rijkswaterstaat aan kan tonen dat de ingezette maatregelen in de praktijk daadwerkelijk leiden tot een verbeterde veiligheid van de hoofdwatersystemen in Nederland.

Reactie van de minister
De minister van IenM geeft aan dat de effecten van de genomen verbetermaatregelen bij de waterkeringen in 2015 gemeten zullen worden.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.2.3 Onvolkomenheid: Onvoldoende regie op externe beheerder van het financiële systeem (SAP)

Het beheer van het financieel systeem (SAP) van het ministerie wordt uitgevoerd door een externe partij. Het ministerie heeft onvoldoende toezicht gehouden op de externe beheerder van het financiële systeem. Hierdoor was het mogelijk dat medewerkers van deze externe beheerder te ruime gebruiksrechten (als 'super-users') hadden gekregen. Hiermee konden zij wijzigingen in het systeem doorvoeren die voor anderen niet meer traceerbaar waren. Hierdoor bestaat het risico dat onterechte betalingen zijn verricht, zonder dat het ministerie dit weet. Overigens heeft de Auditdienst niet vast kunnen stellen dat dit soort betalingen plaats hebben gevonden.

Onvoldoende toezicht op wijzigingenbeheer
In februari 2013 is het beheer van het financieel systeem door het ministerie uitbesteed aan een nieuwe externe beheerder. Bij de overdracht zijn afspraken gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, maar in de dagelijkse praktijk waren ze nog niet precies ingevuld. Hierdoor ontstond onduidelijkheid. Het ministerie hield onvoldoende toezicht op de uitbestede taken.
Zo had de Directie Concern Informatievoorziening (DCI) onvoldoende zicht op de kwaliteit van de wijzigingen die de externe beheerder in het financieel systeem (SAP) doorvoerde. Het financiële systeem is hierdoor mogelijk niet meer betrouwbaar.

'Super user'-status geeft externe beheerder te ruime rechten
Een aantal medewerkers van de externe beheerder beschikken over zogenaamde ‘super-user rechten’ voor het financieel systeem. In het systeem aangebrachte functiescheidingen kunnen door deze ‘super-users’ worden doorbroken. In 2014 had DCI onvoldoende zicht op de frequentie en omvang van het gebruik van deze rechten door medewerkers van de externe beheerder. Het risico bestaat dat functiescheidingen zijn doorbroken en dat bijvoorbeeld onterecht betalingen zijn verricht. De Auditdienst Rijk is samen met het ministerie en met de externe beheerder nagegaan of deze risico’s zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. Er zijn geen signalen gevonden dat de betrouwbare werking van het financieel systeem is aangetast of dat er onterecht betalingen zijn verricht.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister van IenM aan om het toezicht op de uitvoering van het contract door de externe beheerder van het financiële systeem

goed vast te leggen, met name het invullen van de taken en verantwoordelijkheden voor het financiële systeem in de praktijk. Beleg de taken en verantwoordelijkheden eenduidig in de organisatie en maak afspraken over het registreren en documenteren van aangebrachte wijzigingen in het systeem. Zorg dat het gebruik van 'super-user rechten' tot een minimum wordt beperkt en maak hier afspraken over met de externe beheerpartij.

Reactie van de minister
De minister van IenM neemt onze aanbeveling over het toezicht op de uitvoering van het contract met de externe beheerder over. Ze geeft aan dat de regie explicieter, transparanter en slimmer zal worden ingericht met als doel een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling. De verleende autorisaties zijn inmiddels teruggebracht en het toezicht op deze autorisaties zal spoedig worden ingericht.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.2.4 Onvolkomenheid: Veel inkoopfouten bij het KNMI, aanbestedingsregels worden onvoldoende nageleefd

Bij het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) zijn door de Auditdienst over 2014 voor een te groot bedrag fouten en onzekerheden geconstateerd. Deze fouten worden voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat het KNMI de aanbestedingsregels niet goed heeft nageleefd.

Naleving aanbestedingsregels behoeft verbetering
In 2014 zijn voor een bedrag van 0,8 miljoen euro aanbestedingsfouten gemaakt door het KNMI. Op een totaal bedrag van 6,8 miljoen euro aan inkopen is dit bijna 12 procent. De fouten worden vooral veroorzaakt door het niet goed naleven van de (Europese) aanbestedingsregels en het ontbreken van prestatieverklaringen. Ook zijn er verkeerde raamovereenkomsten gebruikt bij de inhuur van personeel.

Onvoldoende kennis, onvoldoende inkopers en een lopend transitieproces
De problemen worden vooral veroorzaakt doordat een groot deel van de managers niet bekend is met de nieuwe aanbestedingsregels. Daarnaast heeft in 2014 een beperkt aantal inkopers een toenemend aantal aanbestedingstrajecten moeten afhandelen. Verder heeft ook het lopende transitieproces bij het KNMI het inkoopproces onder druk gezet.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister van IenM aan om de inkoopfunctie bij het KNMI te versterken, (zichtbare) controle op de werkzaamheden van deze medewerkers te zetten en expliciet aandacht te besteden aan de deskundigheid rond aanbestedingsprocessen, dossiervorming en de beschikbaarheid van prestatieverklaringen.

Reactie van de minister
De minister van IenM neemt onze aanbeveling om de inkoopfunctie bij het KNMI te versterken over.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.2.5 Onvolkomenheid: Centrale inkoopafdeling doet goed werk, maar beleidsdirecties zoeken geen aansluiting

In 2013 maakte het kerndepartement nog veel fouten in de aanbestedingen. Sinds 2013 heeft het ministerie een professionele centrale inkoopafdeling: het Inkoop Uitvoering Centrum (IUC). In 2014 heeft het kerndepartement de verbetering in het inkoopbeheer voortgezet en een advies van het IUC is verplicht bij elke inkoop. De beleidsdirecties maken echter onvoldoende gebruik van de verplichte consultatie van IUC. Wij constateren dan ook nog veel fouten en onzekerheden in het inkoopproces bij de beleidsdirecties.

Meeste fouten in inkoop bij directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS)
Bij aanbestedingen tussen de 50.000 euro en 134.000 euro heeft het Rijk de verplichting om meerdere aanbieders een offerte te laten opstellen. Voor wat betreft het kerndepartement is dit in 2014 voor 30 procent van de aanbestedingen niet gedaan. Verder is bij 70 procent van de aanbestedingen geen advies ingewonnen bij IUC, terwijl de minister dit wel verplicht heeft gesteld. In 25 procent van deze gevallen heeft dit geleid tot een onrechtmatige aanbesteding.
Veruit de meeste afwijkingen in de inkoop hebben wij gevonden bij de directie Openbaar Vervoer en Spoor. Daarom kennen wij de onvolkomenheid dit jaar niet meer toe aan het kerndepartement, maar aan de directie Openbaar Vervoer en Spoor.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Net als vorig jaar, bevelen we de minister van IenM aan om de inschakeling van het IUC in alle fasen van het inkoopproces verplicht te stellen. Bovendien vragen we de minister erop toe te zien dat de

beleidsdirecties IUC bij hun inkoopprocessen ook daadwerkelijk inschakelen.

Reactie van de minister
De minister van IenM neemt de aanbeveling over de verplichte inschakeling van IUC in alle fasen van het inkoopproces over. Het IUC zal over de voortgang van de verbeteracties rapporteren in het Audit Committee.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.2.6 Onvolkomenheid: Rechtmatigheid eersteklasabonnementen Rijkswaterstaat kan nog steeds niet worden vastgesteld

In ons verantwoordingsonderzoek 2013 vroegen we aandacht voor de onrechtmatige afgifte van 150 eersteklasabonnementen aan medewerkers bij Rijkswaterstaat. Bij veel van deze abonnementen was ten onrechte geen eigen bijdrage gevraagd. Dit jaar is gebleken dat dit probleem veel groter is dan aanvankelijk aangenomen: 447 medewerkers hebben een eersteklas reisrecht (waarvan 112 medewerkers een eersteklasabonnement hebben). Uit ons onderzoek blijkt dat de vereiste goedkeuring met documenten (zoals vermelding in arbeidscontracten en medische verklaringen) niet aanwezig is.

Geen verbetering sinds vorig jaar, omvang van probleem nu bekend
In ons verantwoordingsonderzoek 2013 constateerden wij dat 150 medewerkers bij Rijkswaterstaat eersteklasabonnementen hadden ontvangen, terwijl veel van hen volgens de wet- en regelgeving enkel recht hadden op een tweedeklasabonnement. De minister heeft hierop toegezegd de invoering van de mobiliteitskaart aan te grijpen als moment om kritisch te kijken naar de gemaakte individuele uitzonderingen en om de praktijk in lijn te brengen met wet- en regelgeving.
In 2014 is gebleken dat de omvang van het probleem veel groter is dan aanvankelijk aangenomen. Het gaat namelijk niet om 150 medewerkers, maar om 447 medewerkers met een eersteklas reisrecht (waarvan 112 medewerkers een eersteklasabonnement hebben). Bovendien blijkt uit ons onderzoek dat de minister geen verbeteringen heeft doorgevoerd in het proces van afgifte van deze abonnementen. Besluiten en onderliggende documenten, zoals arbeidscontracten en medische verklaringen, zijn niet aanwezig of er blijkt niet uit dat het eersteklasabonnement rechtmatig is toegekend. Hierdoor kunnen wij niet vaststellen of de abonnementen rechtmatig zijn toegekend.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister van IenM aan om met spoed ervoor te zorgen dat de eersteklas reisrechten (inclusief abonnementen) bij Rijkswaterstaat rechtmatig werden en worden toegekend.

Reactie van de minister
De minister van IenM neemt onze aanbeveling om de eersteklas reisrechten rechtmatig toe te kennen over.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.2.7 Opgeloste onvolkomenheid: Jaarafsluiting 2014 ILT goed verlopen

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft de verbeteracties voor het financieel beheer goed en in overeenstemming met de toezegging van de minister uitgevoerd.

Verbeteracties hebben vruchten afgeworpen
In 2014 is het financieel beheer verbeterd, waardoor de jaarafsluiting goed verliep. Onderstaande tabel toont de verschillende verbeteracties van de ILT.

	2013	2014
Totstandkoming verbeteracties	Ad hoc	Risicomanagement
Aansturing verbeteracties	In de domeinen	Centraal
Betrokkenheid management	Beperkt	Intensief en tot op het hoogste niveau
Monitoring verbeteracties	Geen dossiers en beperkte monitoring	Monitoring op verschillende niveaus
Jaarafsluiting	knelpunt	Goed voorbereid en goed verlopen

In 2013 had de ILT nog grote moeite met het opstellen van de jaarrekening. We constateerden het ontbreken van een probleemanalyse. De ILT had ook nagelaten een dossier over het verbetertraject bij te houden, de risico’s in kaart brengen en had geen uitgewerkt plan hoe dit te verbeteren.

Nog last van de gevolgen van de fusie in 2012

Een belangrijke achterliggende oorzaak van de tekortkomingen in het financieel beheer komt voort uit de fusie tussen de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-inspectie. Na de fusie in 2012 beschikt de ILT over een veelheid aan onderliggende administraties, met al dan niet geautomatiseerde koppelingen. In 2013 constateerden we dat het samenvoegen van processen en ICT-applicaties druk legt op de organisatie en extra capaciteit vergt.

Met het programma Nieuwe ICT-omgeving (NIO) wil de ILT de komende jaren de noodzakelijke ICT-oplossingen voor de inspectie- en vergunningverlening realiseren. Voor deze primaire functies zijn de uniforme procesontwerpen gereed. De implementatie van deze processen en de ontwikkeling van generieke applicaties vindt nu plaats. Het programma NIO loopt door in 2016 en 2017. Voor het draaien van de applicaties voor het primaire proces zal de ILT gebruik maken van de diensten van DICTU, een baten-lastenagentschap van het ministerie van Economische Zaken, die een ICT-voorziening ontwikkelt voor alle rijksinspecties.

De samenwerking met andere inspecties en de relatie met DICTU moet nog formeel geregeld worden. Ook vragen we nog aandacht voor de uniformering van de werkprocessen en de voortgang van het programma NIO.

4.2.8 Aandachtspunt: DBFM-contracten, contractaanpassing nodig om rechtmatige betaling te kunnen doen

Onder een DBFM-contract koopt Rijkswaterstaat niet langer een weg of brug, maar betaalt gedurende de looptijd van het contract voor de beschikbaarheid daarvan. De afkorting DBFM staat voor de verschillende fasen van een project: Design, Build, Finance, Maintenance. De grote hoeveelheid aan gedetailleerde (technische) eisen in DBFM-contracten maakt het rechtmatig betalen lastig wanneer deze eisen zijn gekoppeld aan tussentijdse betalingen. Wij constateerden dat Rijks waterstaat in 2014 bij een aanlegproject een contractaanpassing heeft toegestaan nadat duidelijk werd dat de opdrachtnemer op het afgesproken moment van de deelbetaling niet op tijd kon voldoen aan alle geformuleerde eisen. Door de aanpassing van het contract werd het rechtmatig betalen van 250 miljoen euro aan de opdrachtnemer mogelijk. De totstandkoming van de contractaanpassing is bij Rijkswaterstaat overigens op een transparante en beheerste manier verlopen.

(Deel)betalingen na aanpassing van het contract

DBFM-contracten tussen Rijkswaterstaat en opdrachtnemer voor aanleg en/of onderhoud van infrastructurele werken bevatten afspraken over betaaldata en over voorwaarden waaraan het werk moet voldoen op moment van betaling. Bij het bereiken van een betaaldatum moet de opdrachtnemer aantonen dat het werk voldoet aan de in het contract gestelde voorwaarden. Rijkswaterstaat betaalt vervolgens het afgesproken bedrag uit. Wij constateerden bij één contract dat het contract in 2014 is aangepast nadat duidelijk werd dat de opdrachtnemer niet op tijd kon voldoen aan alle specifieke voorwaarden die voor de betreffende betaaldatum waren geformuleerd. In de wijzigingsovereenkomst heeft de opdrachtnemer meer tijd gekregen om de zogenaamde restpunten weg te werken, zonder dat dat gevolgen zou hebben voor de betaling. De betaling kon hierdoor plaatsvinden op de oorspronkelijk afgesproken datum. Het ging hier om een bedrag van 250 miljoen euro (exclusief BTW).

Contractaanpassing transparant en beheerst verlopen bij Rijkswaterstaat

De totstandkoming van de wijzigingsovereenkomst is op een transparante en beheerste manier verlopen bij Rijkswaterstaat. Al in een vroeg stadium werd duidelijk dat de opdrachtnemer op de betaaldatum niet kon voldoen aan alle specifieke voorwaarden die bij deze mijlpaal waren geformuleerd. Gezien de omvang van het bedrag en het belang dat voor de opdrachtnemer met de deelbetaling was gemoeid, heeft Rijkswaterstaat gezocht naar een oplossing. Rijkswaterstaat heeft bij de contractaanpassing de volgende afwegingen gehanteerd:

- de aard en omvang (in aantal en in financieel belang) van de restpunten;
- het belang van de opdrachtnemer voor (tijdige) betaling; en
- de mogelijke precedentwerking voor andere DBFM-contracten en het professioneel opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat.

In de wijzigingsovereenkomst met de opdrachtnemer zijn afspraken gemaakt over de kwaliteit en de extra tijd die de opdrachtnemer krijgt voor het wegwerken van de restpunten. Er is voorzien in een boetebeding indien de opdrachtnemer de afspraken in de wijzigingsovereenkomst niet nakomt.

Rijkswaterstaat werkt aan voorstellen om de beheersing van DBFM-contracten te vereenvoudigen

De hierboven geconstateerde aanpassing van het contract is een voorbeeld van de problemen die kunnen ontstaan wanneer een

omvangrijke deelbetaling gekoppeld is aan een groot aantal gedetailleerde (technische) eisen.
De beheersing van de rechtmatigheid van betalingen kan worden vereenvoudigd door in het contract afspraken te maken over eventuele restpunten op het moment van de overeengekomen deelbetaling en de tijdspanne om deze weg te werken. Een andere mogelijkheid is om meer aan te sluiten op de binnen het DBFM-contract te leveren resultaten. Rijkswaterstaat werkt aan voorstellen om de beheersing van DBFM-contracten te vereenvoudigen. Hierbij wordt zowel nagedacht over vereenvoudiging van de contracten als ook om standaardisering en uniformering van de beheersing van deze contracten.

4.2.9 Aandachtspunt: Rijkswaterstaat heeft ten onrechte niet meerdere aanbieders uitgenodigd

Rijkswaterstaat heeft in 2014 de aanbestedingsregels overtreden, hierdoor is 2,1 miljoen euro onrechtmatig uitgegeven. Bij contracten tussen 50.000 euro en 134.000 euro, zijn niet altijd meerdere aanbieders uitgenodigd.

4.2.10 Aandachtspunt: Ministerie heeft niet altijd voldoende zicht op misbruik risico's subsidies

De minister van IenM stelt niet voor alle subsidieregelingen risicoanalyses op. Dit is zij echter wel verplicht volgens het Uniform Subsidiekader (USK) en het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Door het ontbreken van deze risicoanalyses is er geen beeld of voldoende maatregelen zijn genomen om de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik voldoende af te dekken. Hierdoor is er dus onvoldoende zekerheid dat subsidies rechtmatig en doelmatig worden besteed.
Verder legt IenM bij veel subsidieregelingen de ontvangers de zwaarste verantwoordingsverplichting uit het USK op, zonder dat deze keuze in alle gevallen goed is onderbouwd. Dit kan leiden tot een te zware belasting voor de subsidieontvanger. Dit in strijd met het doel van het USK, waarmee men de beheerslasten juist wil beperken.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister van IenM aan om specifieke aandacht te besteden aan het opstellen en vastleggen van de risicoanalyse zoals gesteld in het Uniform Subsidiekader.

Reactie van de minister
De minister van IenM zegt er scherper op te gaan toezien dat er voor alle subsidieregelingen een risicoanalyse wordt opgesteld en vastgelegd.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.3 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4.4 Historisch verloop onvolkomenheden IenM

Verloop onvolkomenheden Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2012-2014

	2012	2013	2014
Regie externe beheerder SAP systeem bij IenM			onvolkomenheid →
Inkoopbeheer KNMI			onvolkomenheid →
Eerste klasabonnementen RWS			onvolkomenheid →
Informatiebeveiliging kerndepartement	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Informatiebeveiliging Rijkswaterstaat	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Inkoopbeheer kerndepartement/directie OV Spoor	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Financieel beheer Inspectie Leefomgeving en Transport	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	opgelost →

4.5 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen IenM

Wij onderscheiden relevante en kritische beheerdomeinen in de bedrijfsvoering van ministeries. Bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn dat er 92. In 6 daarvan (7 %) hebben wij in 2014 onvolkomenheden geconstateerd. 4 van die onvolkomenheden hebben betrekking op kritische beheerdomeinen.
Op het overzicht bedrijfsvoering (pdf) is te zien wat de relevante en kritische beheerdomeinen zijn en waar de onvolkomenheden zitten.

Overzicht bedrijfsvoering 2014
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)

Kritisch beheer-domein | Relevant beheer-domein

Extra aandacht aan besteed door:
AR = Algemene Rekenkamer; **AD** = Auditdienst

Onvolkomenheid | ! Ernstige onvolkomenheid

€ Onvolkomenheid heeft gevolgen voor rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave

Organisatieonderdeel	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten: Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Opzet en beheer transactie uitgaven en –ontvangsten: Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldi)balans posten	Financiële administratie (registratie): Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Materieelbeheer: Managementcontrolsysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	Interne organisatie: (toezicht) relaties / aansturing veld	Totaal aantal relevant	Totaal aantal kritisch
SG															
Directie Bestuursondersteuning														1	
Directie Communicatie															
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken														3	
Directie Strategie Kennis en Innovatie															
Hoofddirectie Financiën Management en Control				AD								AR+AD		6	5
Shared Service Organisatie					AR+AD									3	5
Directie Concern Informatievoorziening												AD			1
Kennisinstituut voor het Mobliteitsbeleid															
Directie Participatie															
Staf Deltacommissaris															
Planbureau voor de leefomgeving															
Bereikbaarheid															
Directie Wegen en Verkeersveiligheid														2	2
Directie Openbaar Vervoer en Spoor					AD €									2	4
Directie Luchtvaart														3	
Directie Maritieme Zaken														2	1
Programmadirectie Beter Benutten														1	
Ruimte en Water															
Directie Ruimtelijke Ontwikkeling														1	1
Directie Gebieden en Projecten														2	
Dirctie Algemeen Waterbeleid en Veiligheid														2	
Directie Water en Bodem														2	
Programma Topsector Water en Water Internationaal															
Milieu															
Directie Duurzaamheid															
Directie Internationaal														2	
Directie Klimaat, Lucht en Geluid														3	1
Directie Veiligheid en Risico's														2	
Programma Eenvoudig Beter															
Baten-lastendiensten															
Rijkswaterstaat				AR €	AR+AD		AD			AD		AR+AD		2	8
Inspectie Leefomgeving en Transport											AR+AD			8	2
KNMI					AD €						AD	AD		8	
Nederlandse Emissieautoriteit														7	
Totaal aantal relevant	11	4	1	4	5	2	3	4	3	3	18	3	1	62	
Totaal aantal kritisch	2	2		2	2	3	2	1	2	2	2	4	6		30

Toelichtingen in de tabel:
- Informatiebeveiliging kerndepartement (Hoofddirectie Financiën Management en Control, Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT)
- Regie SAP-systeem IenM (Directie Concern Informatievoorziening, Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT)
- Inkoopbeheer kerndepartement, directie OVS (Directie Openbaar Vervoer en Spoor, Uitgaven materieel)
- Eerste klasabonnementen Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, Uitgaven personeel)
- Inkoopbeheer KNMI (KNMI, Ontvangsten)
- Informatiebeveiliging Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT)

5 Financiële informatie Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag. We gaan in op: veiling CO2-emissierechten
We geven een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij ‘Over dit onderzoek’.

5.1 Opbrengst veiling CO2 emissierechten rechtmatig, maar opbrengst blijft achter

De opbrengst uit de veiling van CO2 emissierechten is lager dan enkele jaren geleden werd verwacht. In 2014 bedroegen de gerealiseerde opbrengsten 132,4 miljoen euro, terwijl in 2012 nog een opbrengst van 700 miljoen euro werd geraamd voor 2014. In de ontwerpbegrotingen 2013 en 2014 wordt een opbrengst van 200 miljoen euro geraamd voor 2014. We onderzochten de oorzaak van deze daling in de opbrengstraming en zijn daarbij nagegaan of de minister er voldoende voor zorgt dat de volledige opbrengst wordt ontvangen. Wij constateren dat de Nederlandse Emissie autoriteit (NEa) al haar mogelijkheden benut om de volledigheid van de opbrengst te waarborgen. Maar door de economische crisis in Europa is een overschot aan emissierechten ontstaan doordat veel bedrijven hun emissierechten ongebruikt laten. Hierdoor is de prijs voor emissierechten laag en vallen de opbrengsten voor het Rijk tegen. Overigens geeft het systeem hierdoor nauwelijks de beoogde prikkel aan bedrijven om de uitstoot van CO2 te verminderen, bijvoorbeeld via investeringen in schonere productietechnologie.

Hoe werkt het European Emission Trading System

Europa moet haar CO2-uitstoot beperken om de doelstelling van het Kyoto-protocol te halen. Hiertoe is op Europees niveau een limiet gesteld aan de hoeveelheid CO2 die bedrijven mogen uitstoten. Door deze limiet in de loop der jaren steeds verder te reduceren neemt de uitstoot af.

Het European Emission Trading System (ETS) is een systeem waarbinnen CO2-emissierechten worden verdeeld over deelnemende bedrijven. Door de Europese Commissie worden net zoveel emissierechten beschikbaar gesteld als de limiet groot is. Bedrijven die deelnemen aan het ETS zijn verplicht om jaarlijks net zoveel emissierechten in te leveren als ze aan CO2 hebben uitgestoten. Zij hebben de keuze om óf te investeren in schonere technologie om de CO2 uitstoot te verminderen, óf om (extra) emissierechten te kopen.

In het verleden werden nagenoeg alle emissierechten (gratis) weggegeven. In de huidige fase van het ETS (2013-2020) wordt nog maar de helft weggegeven. De andere helft wordt door de Europese lidstaten geveild. Nederland heeft net als de andere lidstaten een vast aandeel in de opbrengst van het aantal geveilde rechten. De opbrengst van het Nederlandse deel van de veiling komt terecht op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Door lage prijs valt de veilingopbrengst tegen

In 2014 bedroeg de opbrengst voor Nederland 132,4 miljoen euro. In de begroting 2012 werd voor 2014 nog een veilingopbrengst van 700 miljoen euro geraamd. In de ontwerpbegrotingen 2013 en 2014 wordt een opbrengst van 200 miljoen euro geraamd voor 2014. Dit verschil wordt veroorzaakt door de lage prijs voor CO2 emissierechten. De prijs komt namelijk tot stand op basis van vraag en aanbod. Door de economische crisis is de industriële productie gedaald en daarmee ook de uitstoot van CO2. De vraag naar emissierechten is hierdoor laag. Bovendien zijn in de vorige ETS-periode veel gratis rechten verstrekt aan bedrijven die deze rechten vervolgens niet hebben gebruikt. Doordat deze rechten kunnen worden meegenomen naar de huidige ETS-periode, is er nu een grote hoeveelheid rechten beschikbaar. De prijs is hierdoor gedaald van zo'n 25 euro per ton CO2 emissie vóór de economische crisis naar zo'n 7 euro per ton in 2014.

Financiële prikkel voor de overgang naar schonere technologie beperkt

Eén van de doelen van het ETS was om bedrijven een financiële prikkel te geven om hun productie te verduurzamen door te investeren in schonere productietechnologie. Door de huidige lage prijs is deze prikkel echter nauwelijks aanwezig. Ook voor een fuelswitch bij energiebedrijven

(van kolenstook naar aardgas) zijn hogere emissieprijzen nodig. Hetzelfde geldt voor een aantrekkelijke business-case voor CO2 opslag. De mogelijkheden van het stelsel worden door de lage prijs voor emissierechten dus niet ten volle benut.

Kwaliteit toezicht Nederland goed, maar opbrengst is ook afhankelijk van toezicht in andere landen
De NEa heeft tot taak om namens de minister van IenM toezicht te houden op de CO2 emissiehandel. De NEa houdt bij of de veilingopbrengst waar het ministerie recht op heeft, ook het bedrag is dat het ministerie daadwerkelijk ontvangt. De NEa houdt dit nauwgezet bij en rapporteert hierover ieder kwartaal aan het ministerie.
De prijs die op de veiling van emissierechten tot stand komt is de resultante van vraag en aanbod. Het ETS is een Europees stelsel en de prijs voor emissierechten komt in de Europese markt tot stand. Dat betekent dat de Nederlandse veilingopbrengst afhankelijk is van hoe andere deelnemende landen de risico's beheersen. Een voorbeeld hiervan is de controle op de werkelijke uitstoot van de bedrijven die verplicht deelnemen aan het ETS. Voor wat betreft de Nederlandse situatie constateren we dat de NEa de risico's voldoende beheerst. We zijn niet nagegaan of het toezicht in andere landen toereikend is.

5.2 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is rechtmatig.
De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.
Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud bij het oordeel over de financiële informatie IenM
Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal 24,3 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 12, 18, 23, 26, 97. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal 4,7 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 13, 20, 23, 26, 98. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.3 Oordeel weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Informatie over de door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vind u bij het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie (pdf).

5.4 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij 1 belangrijke fout en onzekerheid geconstateerd in het Jaarverslag 2014 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie op artikelniveau zie uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.4.1 Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten op artikel 22 Externe veiligheid en risico's

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten op artikel 22 Externe veiligheid en risico's is overschreden. Deze overschrijding ad 2,6 miljoen euro wordt veroorzaakt door onrechtmatig verstrekte voorschotten aan de Sociale Verzekeringsbank. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie op artikelniveau zie ontvangsten en uitgaven (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.5 Financiële informatie per artikel IenM in relatie tot onvolkomenheden

Artikelen kunnen gevolgen ondervinden van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Bij 4 van die artikelen zijn de fouten of onzekerheden het gevolg van een onvolkomenheid. De tolerantiegrenzen zijn daarbij niet overschreden. In het overzicht financiële informatie per begrotingsartikel (pdf).

Financiële informatie per begrotingsartikel 2014 Ministerie van IenM (XII)

Beleidsartikelen	Onvolkomenheden Uitgaven 2014 (x 1000)	Informatiebeveiliging Rijkswaterstaat	Informatiebeveiliging kerndepartement IenM	Regie SAP-systeem IenM	Inkoopbeheer directie OVS	Inkoopbeheer KNMI	1e klas abonnementen Rijkswaterstaat	Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau
11 Waterkwantiteit	€ 40.075		■	■				nee
12 Waterkwaliteit	€ 84.827		■	■				nee
13 Ruimtelijke ontwikkeling	€ 98.154		■	■				nee
14 Wegen en verkeersveiligheid	€ 33.866		■	■				nee
15 Openbaar vervoer	€ 15.528		■	■	€			nee
16 Spoor	€ 39.471		■	■	€			nee
17 Luchtvaart	€ 20.201		■	■				nee
18 Scheepvaart en havens	€ 4.801		■	■				nee
19 Klimaat	€ 65.813		■	■				nee
20 Lucht en geluid	€ 47.294		■	■				nee
21 Duurzaamheid	€ 18.420		■	■				nee
22 Externe veiligheid en risico's	€ 18.549		■	■				ja
23 Meteorologie, seismologie en aardobservatie	€ 36.760		■	■				nee
24 Handhaving en toezicht	€ 116.481		■	■				nee
25 Brede doeluitkering	€ 1.989.790		■	■				nee
26 Bijdrage investeringsfondsen	€ 6.910.205		■	■				nee

■ artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bv rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)
€ artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid

Niet-beleidsartikelen	**Onvolkomenheden**	Informatiebeveiliging Rijkswaterstaat	Informatiebeveiliging kerndepartement IenM	Regie SAP-systeem IenM	Inkoopbeheer directie OVS	Inkoopbeheer KNMI	1e klas abonnementen Rijkswaterstaat	Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau
Algemeen departement	€ 55.677							nee
Apparaatsuitgaven Kerndepartement	€ 303.576				■ €			nee
Nominaal en onvoorzien	€ 0							nee
Baten-lastenagentschappen								
Rijkswaterstaat		■					■ €	nee
Inspectie Leefomgeving en Transport								
KNMI						■ €		
Nederlandse Emissieautoriteit								

■ artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bv rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)

■ € artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid

5.6 Overzicht fouten en onzekerheden IenM

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden bestaat uit 5 verschillende onderdelen. We nemen alleen de tabellen op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

- **Verplichtingen (pdf)**
- **Uitgaven + ontvangsten (pdf)**
- **Baten-lastendiensten (pdf)**
- **Saldibalans (pdf)**
- **Afgerekende voorschotten (pdf)**

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU (XII)

Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
11	Waterkwantiteit	40.756	-	-	-	-	-	-			-
12	Waterkwaliteit	85.651	-	-	-	-	-	-			-
13	Ruimtelijke ontwikkeling	101.410	2.509	-	-	-	2.509	-	nee		-
14	Wegen en verkeersveiligheid	26.712	764	-	-	-	764	-	nee		-
15 *	Openbaar vervoer	15.322	705	-	-	-	705	-	nee		-
16 *	Spoor	8.453	503	15	-	-	503	15	nee	nee	-
17	Luchtvaart	17.542	345	-	-	-	345	-	nee		-
18	Scheepvaart en havens	18.793	3	-	-	-	3	-	nee		-
19	Klimaat	63.217	320	-	-	-	320	-	nee		-
20	Lucht en geluid	36.076	26	-	-	-	26	-	nee		-
21	Duurzaamheid	18.650	378	-	-	-	378	-	nee		-
22	Externe veiligheid en risico's	15.965	162	-	-	-	162	-	nee		-
23	Meteorologie, seismologie en aardobservatie	37.645	-	-	-	-	-	-			-
24	Handhaving en toezicht	116.481	-	-	-	-	-	-			-
25	Brede doeluitkering	1.872.801	-	-	-	-	-	-			-
26	Bijdrage Investeringsfondsen	6.910.205	-	-	-	-	-	-			-
Niet-beleidsartikelen											
97	Algemeen departement	63.614	822	-	-	-	822	-	nee		-
98	Apparaat van het kerndepartement	292.085	4.579	-	-	-	4.579	-	nee		-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-			-
Totaal		9.741.378	11.114	15	-	-	11.114	15			-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totaal verplichtingen	9.741.378	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,11%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU (XII)

Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
11	Waterkwantiteit	40.148	14	-	39	-	53	-	nee		-
12	Waterkwaliteit	84.827	-	-	18	-	18	-	nee		-
13	Ruimtelijke ontwikkeling	101.055	1.228	-	286	-	1.513	-	nee		-
14	Wegen en verkeersveiligheid	38.119	670	-	422	-	1.092	-	nee		-
15 *	Openbaar vervoer	15.651	5	-	324	-	329	-	nee		-
16 *	Spoor	39.620	660	-	324	-	984	-	nee		-
17	Luchtvaart	58.369	13	-	35	-	48	-	nee		-
18	Scheepvaart en havens	5.266	-	-	17	-	17	-	nee		-
19	Klimaat	199.902	15	-	193	2.534	207	2.534	nee	nee	-
20	Lucht en geluid	47.721	1.272	-	33	-	1.305	-	nee		-
21	Duurzaamheid	18.492	14	-	190	-	203	-	nee		-
22	Externe veiligheid en risico's	20.092	2.399	-	198	-	2.596	-	ja		-
23	Meteorologie, seismologie en aardobservatie	36.760	-	-	-	-	-	-			-
24	Handhaving en toezicht	116.481	-	-	-	-	-	-			-
25	Brede doeluitkering	1.989.790	-	-	-	-	-	-			-
26	Bijdrage Investeringsfondsen	6.910.205	-	-	-	-	-	-			-
Niet-beleidsartikelen											
97 *	Algemeen departement	74.180	450	-	389	-	839	-	nee		-
98	Apparaat van het kerndepartement	317.779	352	-	3.940	-	4.292	-	nee		-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-			-
Totaal		10.114.457	7.090	-	6.406	2.534	13.497	2.534			-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totaal Uitgaven en Ontvangsten	10.371.061	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,07%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,06%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,02%	Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU (XII)

Baten-lastenagentschappen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut									
*	Baten	59.062	981	-	371	48	1.351	48	-
	Bijdrage moederdepartement	39.587	-	-	-	-	-	-	-
Rijkswaterstaat									
*	Baten	2.400.249	16.883	107	52.272	-	69.155	107	-
	Bijdrage moederdepartement	2.182.386	-	-	-	-	-	-	-
Inspectie Leefomgeving en Transport									
	Baten	151.400	3.311	-	1.335	-	4.646	-	-
	Bijdrage moederdepartement	132.137	-	-	-	-	-	-	-
Nederlandse Emissieautoriteit									
	Baten	7.066	1	1	-	14	1	15	-
	Bijdrage moederdepartement	7.063	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal baten	2.617.777	21.176	108	53.977	61	75.154	170	-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totale baten baten-lastenagentschappen	2.617.777	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,81%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	2,06%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU (XII)

Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
3	Liquide middelen	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	5.901	-	-	-	-	-	-	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	37.511	-	-	-	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	6.003	-	-	-	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	6.793.260	-	-	-	-	-	-	-
11	Garantieverplichtingen	117.526	-	-	-	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	2.626.236	-	589	-	3.000	-	3.589	-
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Leningen u/g	6.646	-	-	-	-	-	-	-
15	Leningen o/g	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Sluitrekening met het Infrastructuurfonds	24.166	-	-	-	-	-	-	-
17	Sluitrekening met het Deltafonds	37.943	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	9.655.192	-	589	-	3.000	-	3.589	-

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	9.655.192	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN HET MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU (XII)

Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Totaal afgerekende voorschotten 2014	8.741.402	-	-	24.522	-	24.522	-	nee		-
	Totaal afgerekende voorschotten	8.741.402	-	-	24.522	-	24.522	-			-